

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ANDRÉA BENETTI CARVALHO DE OLIVEIRA

PLANO DE DEFESA NACIONAL: AMÉRICA DO SUL E SEGURANÇA REGIONAL
NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

CURITIBA
2011

ANDRÉA BENETTI CARVALHO DE OLIVEIRA

PLANO DE DEFESA NACIONAL: AMÉRICA DO SUL E SEGURANÇA REGIONAL
NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Área de Concentração em Política Externa do Brasil, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dr. Alexsandro Eugênio Pereira.

Curitiba
2011

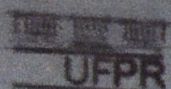
OLIVEIRA, Andréa Benetti Carvalho de.

Plano de Defesa Nacional: América do Sul e Segurança Regional na Política Externa Brasileira / Andréa Benetti Carvalho de Oliveira. – Curitiba, 2011.

Orientador: Alexsandro Eugênio Pereira

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná.

1. Política de Defesa Nacional. 2. Estratégia Nacional de Defesa. 3. Doutrina Militar de Defesa. 4. Política Externa Brasileira. 5. América do Sul.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
Rua General Carneiro, 460 - 9º andar-sala 908 Fone: 3360-5233

ATA SESSÃO DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata da Sessão Pública de defesa de dissertação para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política. No dia 12 de janeiro de 2012, às 14h30, nas dependências do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, reuniu-se a banca examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, composta pelos Professores Doutores Sérgio Soares Braga - PPGCP-UFPR, Tatyana Scheila Friedrich - Departamento de Direito Privado/SCJ/UFPR e Alexsandro Eugenio Pereira - PPGCP-UFPR, orientador e Presidente da Banca Examinadora, com a finalidade de julgar a dissertação da candidata ANDRÉA BENETTI CARVALHO DE OLIVEIRA, intitulada "Plano de Defesa Nacional: América do Sul e segurança regional na política externa brasileira". O desenvolvimento dos trabalhos seguiu o roteiro de sessão de defesa estabelecido pela Coordenação do curso, com abertura, condução e encerramento da sessão solene de defesa feito pelo orientador Prof. Dr. Alexsandro Eugenio Pereira. Após haver analisado o referido trabalho e argüido a candidata, os membros da banca examinadora deliberaram pela "aprovada" da acadêmica, com nota 9,0 e conceito A, habilitando-a ao título de Mestre em Ciência Política. Curitiba, 12 de janeiro de 2012.

Prof. Dr. Sérgio Soares Braga

Profa. Dra. Tatyana Scheila Friedrich

Prof. Dr. Alexsandro Eugenio Pereira
Orientador e presidente da banca examinadora

TERMO DE APROVAÇÃO

ANDRÉA BENETTI CARVALHO DE OLIVEIRA

PLANO DE DEFESA NACIONAL: AMÉRICA DO SUL E SEGURANÇA REGIONAL
NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof. Dr. ALEXSANDRO EUGÊNIO PEREIRA
Departamento de Ciência Política, UFPR

Prof. Dr. SÉRGIO SOARES BRAGA
Departamento de Ciência Política, UFPR

Prof. Dr. TATYANA SCHEILA FRIEDRICH
Departamento de Direito, UFPR

Curitiba, 12 de janeiro de 2012.

Dedico esta dissertação às duas pessoas que sempre acreditaram em mim e em minha “vocação acadêmica” e para pesquisa, independentemente de contratempos, ou desânimos, sempre tendo me incentivado a correr atrás de meus sonhos: à minha mãe, Rosalice Carriel Benetti, exemplo de determinação e correção de caráter, e ao meu marido, Mateus Martinelli de Oliveira, homem dedicado à família e à medicina.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente, e especialmente, ao meu Orientador, professor Dr. Alexsandro Eugênio Pereira, por sua paciência e apoio, pela amizade e incentivos, sempre acreditando em mim e na qualidade de meu trabalho e, sobretudo, pela confiança que depositou em mim.

Não posso me esquecer de agradecer à família, pelo companheirismo de todos e compreensão, sobretudo nos momentos em que tive que me afastar um pouco para realizar a pesquisa e redigir o texto final da dissertação. Especial agradecimento à minha mãe, Rosalice Carriel Benetti, mulher que admiro como mãe, profissional, estudante e historiadora; ao meu tio Cezar Carriel Benetti, oficial das Forças Armadas, que me proporcionou conhecimento indispensável à realização do meu trabalho; ao meu marido e ao meu filho, Mateus Martinelli de Oliveira e Mateus Martinelli Benetti Carvalho de Oliveira, razões da minha vida.

Agradeço também aos professores do programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná, que me ajudaram a aprender e compreender as ciências políticas. Especial agradecimento aos professores Renato Monseff Perissinotto e Luciana Fernandes Veiga, sempre disponíveis a compartilhar conhecimento e pessoas extraordinárias, com as quais muito aprendi, não apenas nas disciplinas lecionadas; ao professor Adriano Nervo Codato, pelas aulas de Política Brasileira, nas quais sempre estimulou o raciocínio crítico e o debate acadêmico; ao professor Sérgio Soares Braga, que aceitou prontamente participar de minha banca de defesa de dissertação, juntamente com a professora Tatyana Scheila Friedrich, do Setor de Ciências Jurídicas, profissional que muito admiro.

Por fim, agradeço a todos os meus colegas de mestrado que, de uma forma ou de outra, me ajudaram e contribuíram para a minha pesquisa. Não posso deixar de lado um agradecimento à parte para a Carol, Caroline Cordeiro Viana e Silva, mais que uma Co-Autora, uma verdadeira amiga à qual me faltam palavras para agradecer como merece; Ariane de Oliveira Saraiva, pela pesquisa em artigo elaborado em conjunto; Ludmila Andrzejewski Culpi, amiga com a qual, juntamente com o colega Marcelino Teixeira Lisboa, debatemos muito sobre Política Internacional; e, finalmente, à prof. Danielly Silva Ramos Becard, Co-Autora em artigo publicado e apresentado em Buenos Aires, no evento anual da Associação Latino-Americana de Ciência Política.

“A América do Sul corresponde ao espaço natural de afirmação dos interesses
brasileiros”.

Amado Cervo.

RESUMO

O tema central da presente dissertação é como o Brasil compreende a segurança regional na América do Sul, no período entre os anos 2003 e 2010. Trata-se, em verdade, de estudo de Assuntos Estratégicos conjugado com estudo de Política Externa Brasileira, dando-se maior destaque a esta. Os documentos principais a orientar a dissertação são a Política de Defesa Nacional, a Estratégia Nacional de Defesa e a Doutrina Militar de Defesa. Todos esses três documentos, em conjunto, são expressões dos pensamentos militar e diplomático brasileiros na área de segurança e defesa, por conseguinte, do próprio Brasil em segurança nacional, regional e internacional – a pesquisa, no entanto, delimitou seu campo à segurança regional apenas. A pergunta que se busca responder é “qual a repercussão da Política de Defesa Nacional, da Estratégia Nacional de Defesa e da Doutrina Militar de Defesa na Política Externa Brasileira para a área da segurança regional, em especial para a América do Sul, entre os anos de 2003 e 2010?”. A opção pela análise da segurança regional percebida pelo Brasil no lapso temporal delimitado decorreu do protagonismo brasileiro na conformação do complexo regional de segurança da América do Sul. O objetivo geral do trabalho é identificar e caracterizar a ação multilateral do Brasil para a segurança na América do Sul. Como objetivos específicos, a dissertação procurará: 1) examinar os referenciais teóricos que servirão de base à pesquisa; 2) identificar no contexto regional sua agenda multilateral na área de segurança regional; 3) apresentar uma contextualização histórica da PEB, mostrando como, em diferentes períodos, a questão de segurança foi tratada pelos diferentes governos. A metodologia de trabalho a ser utilizada nesta dissertação é o Construtivismo, em especial na forma proposta por Alexander Wendt, utilizando-se do conceito ampliado de segurança proposto por Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde e Lene Hansen, assim como do conceito de multilateralismo proposto por John Gerard Ruggie. O enfoque metodológico da pesquisa proposta é a pesquisa bibliográfica e documental histórica, sendo este um estudo essencialmente qualitativo, subsidiado por pesquisas bibliográfica, documental e descritiva. A pesquisa está dividida em três capítulos. No primeiro capítulo, identificam-se o contexto regional, sua agenda multilateral e de segurança regional, bem como os principais conceitos e o referencial teórico-metodológico a serem aplicados ao longo do trabalho. No segundo, faz-se uma retomada histórica da segurança regional e da política externa brasileira na sua construção, a fim de se compreender melhor o objeto de pesquisa no lapso temporal proposto, uma vez que a política externa nacional é fruto de uma construção ao longo do tempo, sem bruscas rupturas em razão de mudanças de regimes políticos, seja nacional ou de Estados vizinhos. Por fim, no terceiro capítulo, analisam-se a segurança regional e a política externa brasileira de segurança multilateralizada no período de 2003 a 2010, a partir da compreensão conjunta das ideias militares e diplomáticas contidas nos documentos oficiais já citados.

Palavras-Chave: Política de Defesa Nacional. Estratégia Nacional de Defesa. Doutrina Militar de Defesa. Política Externa Brasileira. América do Sul.

ABSTRACT

The central theme of this essay is like Brazil comprises the regional security in South America, in the period between 2003 and 2010. It is, in fact, study of Strategic Affairs in conjunction with study of Brazilian foreign policy, giving greater prominence to this. The main documents guide the dissertation are the national defense policy, the national defense Strategy and Military doctrine of Defense. All three of these documents, taken together, are expressions of military and diplomatic thoughts Brazilians in the area of security and defense, therefore, Brazil's own in national, regional and international security – the research, however, has carved out its field to regional security only. The question answer search is "what is the impact of the national defense policy, national defense strategy and Military Doctrine of defense in Brazilian foreign policy for the area of regional security, especially to South America, between the years 2003 and 2010. The option for examining regional security perceived by Brazil in time-lapse delimited ran the Brazilian leadership in shaping regional security complex in South America. The overall objective of the work is to identify and characterize the multilateral action of Brazil for safety in South America. As specific objectives, the dissertation will seek to: 1) examine the theoretical references which will serve as a basis for research; 2) identify in their regional context multilateral agenda in the area of regional security; 3) present a historical contextualization of the PEB, showing how, in different periods, the security issue was handled by the various Governments. The methodology to be used in this dissertation is the Constructivism, in particular in the form proposed by Alexander Wendt, using the expanded concept of security proposed by Barry Buzan, Ole Wæver, Jaap de Wilde and Lene Hansen, as well as the concept of multilateralism proposed by John Gerard Ruggie. The methodological approach of the research proposal is the bibliographical research and historical documentary, this being an essentially qualitative study, subsidized by bibliographical research, documentary and descriptive. The research is divided into three chapters. In the first chapter, they identify the regional context, its multilateral agenda and regional security, as well as the key concepts and the theoretical-methodology to be applied throughout the work. In the second, a historic regional security and resumption of Brazilian foreign policy in its construction, in order to better understand the search object in time-lapse proposed, since the national foreign policy is the result of a construction over time, without abrupt breakages due to changes in political regimes, is a national or of neighbouring States. Finally, in the third chapter, regional security are analyzed and the Brazilian foreign policy multilateralizada security during the period from 2003 to 2010, from the joint understanding of the military and diplomatic ideas contained in official documents already cited.

Keywords: Natioonal Defense Policy. National Defense Strategy. Military Defense Doctrine. Brazilian Foreign Policy. South America.

LISTA DE MAPAS

MAPA 1	-	AMAZÔNIAS AZUL E LEGAL	76
--------	---	------------------------------	----

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	-	PADRÃO DE COMPORTAMENTO DOS ESTADOS EM COMPLEXO DE SEGURANÇA	34
FIGURA 2	-	COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA NAS AMÉRICAS	36
FIGURA 3	-	SISTEMA REGIONAL DE SEGURANÇA	37

LISTA DE SIGLAS

ABED	-	Associação Brasileira de Estudos de Defesa
ALCSA	-	Área de Livre Comércio Sul-Americana
BNDES	-	Banco Nacional do Desenvolvimento
CDS	-	Conselho de Defesa Sul-Americano
CRS	-	Complexo Regional de Segurança
DMD	-	Doutrina Militar de Defesa
ELN	-	Exército de Libertação Nacional
EMBRAER	-	Empresa Brasileira de Aeronáutica
EMGEPRON-		Empresa Gerencial de Projetos Navais
END	-	Estratégia Nacional de Defesa
FARC	-	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
IBAS	-	Índia, Brasil e África do Sul
IIRSA	-	Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
IMBEL	-	Indústria de Material Bélico do Brasil
MERCOSUL	-	Mercado Comum do Sul
MTCR	-	Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis
OEA	-	Organização dos Estados Americanos
ONU	-	Organização das Nações Unidas
OPA	-	Operação Pan-Americana
OPANAL	-	Organização para a Proibição de Armas Nucleares no Caribe e na América Latina
OTAN	-	Organização do Tratado Atlântico Norte
PDN	-	Política de Defesa Nacional
SIVAM	-	Sistema Integrado de Vigilância da Amazônia
TIAR	-	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TNP	-	Tratado de Não-Proliferação Nuclear
UNASUL	-	União de Sul-Americana de Nações
ZOPACAS	-	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 MULTILATERALISMO E SEGURANÇA REGIONAL	17
1.1 RELAÇÕES MULTILATERAIS ENTRE ESTADOS	18
1.2 SEGURANÇA INTERNACIONAL E REGIONAL	20
1.3 ESCOLA DE COPENHAGUE E ESTUDOS DE SEGURANÇA	25
2 SEGURANÇA REGIONAL E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	45
2.1 SEGURANÇA E INTERESSE NACIONAL (1930-1945)	54
2.2 SEGURANÇA COLETIVA (1945-1967)	56
2.3 SEGURANÇA NACIONAL (1967-1989)	60
2.4 SEGURANÇA MULTILATERAL (1989-2010)	67
3 BRASIL E SEGURANÇA MULTILATERAL NA AMÉRICA DO SUL	70
3.1 BRASIL E PLANO DE DEFESA NACIONAL	70
3.1.1 Política de Defesa Nacional	72
3.1.2 Estratégia Nacional de Defesa	78
3.1.3 Doutrina Militar de Defesa	86
3.2 BRASIL E AMÉRICA DO SUL NO PLANO DE DEFESA NACIONAL	90
CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	100
ANEXOS	109

INTRODUÇÃO

O tema central da presente dissertação é como o Brasil compreende a segurança regional na América do Sul, no período entre os anos 2003 e 2010. Trata-se, em verdade, de estudo de Assuntos Estratégicos¹ conjugado com estudo de Política Externa Brasileira, dando-se maior destaque a esta, uma vez que a partir de um retomado histórico recente (1930 a 2002) analisa-se a evolução da ideia de segurança regional na condução da política exterior do país entre os anos citados.

Vale citar, a importância do tema e de tal espécie de estudo, por ser ainda incipiente na literatura acadêmica brasileira, principalmente civil, pesquisa que envolva análise de relação entre política de defesa nacional e política externa. Em artigo recente, publicado no ano de 2010, o então Presidente da Associação Brasileira de Estudos de Defesa – ABED, Eurico de Lima Figueiredo (2010), fez um estudo da literatura brasileira de Estudos Estratégicos, a partir da verificação de cerca de 400 propostas de trabalho enviadas às comissões dos eventos organizados anualmente pela Associação e demonstrou que apenas 3% das publicações na área se referem a temas “diversos”, dentre eles o tema de trabalho aqui proposto na presente dissertação.

Considerando-se o conjunto de cerca de 400 propostas levadas às comissões organizadoras dos eventos sob a égide da ABED nos últimos três anos (2007/2009), identificam-se sete blocos de interesses principais. São eles, por ordem de incidência:

(...) 7) – Outros / diversos (3% das propostas)².

(...)

A rubrica “outros / diversos” refere-se a temáticas tais como às questões relativas ao direito humanitário, à Antropologia dos Militares, à Geopolítica, à esquerda militar, ao terrorismo, às relações entre as políticas de defesa e a política externa, o orçamento militar, entre outros tantos assuntos que integram a complexidade do campo dos Estudos Estratégicos. (FIGUEIREDO, 2010, p. 14 e p. 18)

¹ Estudos Estratégicos aqui entendidos em sentido amplo, ou seja, se referindo “ao papel do poder militar na política internacional face aos meios econômicos, políticos e diplomáticos (mas não apenas esses), tendo em vista a consecução dos objetivos de Estado” (FIGUEIREDO, 2010).

² Os demais são: “1) - Relações entre Forças Armadas, Economia, Sociedade e Estado. (25,5% das propostas). 2) – Defesa Nacional e Segurança Internacional em Perspectiva Comparada. (24% das propostas). 3) – Percepções Regionais sobre Defesa e Segurança (15,5%). 4) – Estudos de caráter teórico a respeito dos Assuntos Militares e Estratégia Militar (14% das propostas). 5) – Pesquisas e estudos sobre os Militares, o Ensino, a Ciência e a Tecnologia. (13% das propostas).” (FIGUEIREDO, 2010, p. 14)

Uma vez que o trabalho tem por base um estudo de ideias e de conceitos sobre segurança regional, focado, portanto, menos em ações concretas (mas sem deixá-las de lado), os documentos principais a orientar a pesquisa e o desenvolvimento da dissertação são a Política de Defesa Nacional, a Estratégia Nacional de Defesa e a Doutrina Militar de Defesa. Todos esses três documentos, em conjunto, são expressões dos pensamentos militar e diplomático brasileiros na área de segurança e defesa³, por conseguinte, do próprio Brasil em segurança nacional, regional e internacional – a pesquisa, no entanto, delimitou seu campo à segurança regional apenas.

Desta forma, a pergunta que se busca responder é “qual a repercussão da Política de Defesa Nacional, da Estratégia Nacional de Defesa e da Doutrina Militar de Defesa na Política Externa Brasileira para a área da segurança regional, em especial para a América do Sul, entre os anos de 2003 e 2010?”. Para responder à pergunta principal, inevitável, também, responder a uma pergunta secundária, qual seja, “quais os principais aspectos observáveis que distinguem o tratamento do tema na atualidade daquele recebido em anos anteriores?” – e aqui, por anos anteriores, entende-se o período mencionado de 1930 a 2002.

A opção pela análise da segurança regional percebida pelo Brasil no lapso temporal delimitado decorreu do protagonismo brasileiro na conformação do complexo regional de segurança da América do Sul, especialmente no período delimitado – em que pese esse papel de destaque ter sido construído ao longo do tempo, e não simplesmente iniciado em 2003 (daí a necessidade de uma breve revisão histórica).

A ideia de um complexo regional de segurança na América do Sul foi proposta por Barry Buzan e Ole Waever, em 2003, ao estudar a segurança internacional a partir de uma perspectiva regional, na qual foi dividido o continente americano em dois complexos regionais de segurança, um formado pela área norte-americana e outro pela área sul-americana.

Apesar de algumas tentativas históricas de integração de todas as Américas (seja pelas ideias de Simon Bolívar, seja pela Doutrina Monroe, seja pela proposta

³ Expressões também do pensamento diplomático, e não apenas militar, porque como será visto e demonstrado mais adiante, tais documentos não foram elaborados exclusivamente pela elite militar, mas, também, por civis oriundos de diversos segmentos da sociedade civil e do aparelho burocrático estatal, dentre eles pessoal da carreira diplomática em representação do Ministério das Relações Exteriores.

de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas), a América não constitui um único complexo regional de segurança. Isto porque as dinâmicas de segurança regional em cada complexo (Complexo Norte-Americano e Complexo Sul-Americano) são diferentes e as conexões entre os Estados envolvidos – e os próprios complexos – são extremamente assimétricas. Vale dizer,

The USA is an (important) external actor in South America, and South America has some spillover security effects in North America, but most issues that upset Canada will be of minor relevance to Brazil and vice versa. (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 263)

O CRS da América do Sul é composto pela coincidência da delimitação geográfica do subcontinente Sul-Americano, ou seja, o Complexo Regional de Segurança estabeleceu-se justamente no espaço físico da América do Sul. Embora este CRS possa ser, ainda, subdividido em dois Sub-Complexos (Norte-Andino e Cone Sul), os assuntos de segurança unem todos os Estados envolvidos de forma indissociável, sendo cada vez mais perceptíveis os efeitos de transbordamento nas fronteiras regionais, com especial relevo atribuído ao Brasil e à sua função de conector neste complexo regional de segurança⁴.

Justifica-se a presente pesquisa pelo espaço ocupado pelo tema segurança e defesa nacionais na agenda da política externa brasileira que, assim entendida, no contexto da segurança multilateralizada, conjugam interesses locais, regionais e globais. A importância do Brasil é destacada no trabalho por dois motivos essenciais: primeiro, pela própria extensão física do país, o qual, sozinho, totaliza mais da metade do espaço geográfico da América do Sul; segundo, pela acessibilidade aos documentos e informações necessários à realização da pesquisa.

Ademais, como mencionado há pouco, poucos ainda são os estudos civis sobre Assuntos Estratégicos, mais escassos ainda se considerarmos os estudos que envolvam o relacionamento entre as esferas militar e diplomática atuando em conjunto.

O objetivo geral do trabalho é identificar e caracterizar a ação multilateral do Brasil para a segurança na América do Sul. Para isso, o trabalho examinará três documentos principais que orientam a ação militar nacional (PDN, END e DMD), identificando, em particular, a lógica de atuação brasileira na condução da

⁴ “But significant transnational spillover does cross the boundary, and Brazilian concern about Latin America as such, and therefore about issues such as US military involvement in Colombia, as well as the competing integration schemes (Southern Cone, Andean, NAFTA and all-American FTAA), plays a key part in tying the South American RSC together”. (BUZAN;WAEVER, 2003, p. 264).

segurança multilateralizada no subcontinente e o papel do Brasil na conformação do complexo regional de segurança sul-americano.

Como objetivos específicos, a dissertação procurará: 1) examinar os referenciais teóricos que servirão de base à pesquisa; 2) identificar no contexto regional sua agenda multilateral na área de segurança regional; 3) apresentar uma contextualização histórica da PEB, mostrando como, em diferentes períodos, a questão de segurança foi tratada pelos diferentes governos.

A hipótese de trabalho é de que o Brasil, por meio de sua visão de América do Sul constante na Política de Defesa Nacional, na Estratégia Nacional de Defesa e na Doutrina Militar de Defesa, desempenha papel fundamental na construção de um complexo de segurança regional.

A metodologia de trabalho a ser utilizada nesta dissertação é o Construtivismo, em especial na forma proposta por Alexander Wendt (2004), utilizando-se do conceito ampliado de segurança proposto por Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde e Lene Hansen (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998; BUZAN, 2003; BUZAN; WAEVER, 2003; BUZAN; HANSEN, 2009), assim como do conceito de multilateralismo proposto por John Gerard Ruggie (1992; 1993).

O enfoque metodológico da pesquisa proposta decorre da opção por seu marco teórico: a fim de verificar esta correlação entre América do Sul, política externa brasileira, segurança regional e multilateralismo, opta-se pela pesquisa bibliográfica e documental histórica, sendo este um estudo essencialmente qualitativo, subsidiado por pesquisas bibliográfica, documental e descritiva. A pesquisa bibliográfica tomará por base, inicialmente, os principais marcos históricos e teóricos no estudo do sistema internacional cooperativo, em especial o estudo do multilateral e da segurança regional.

A pesquisa está dividida em três capítulos. No primeiro capítulo, identificam-se o contexto regional, sua agenda multilateral e de segurança regional, bem como os principais conceitos e o referencial teórico-metodológico a serem aplicados ao longo do trabalho. No segundo, faz-se uma retomada histórica da segurança regional e da política externa brasileira na sua construção, a fim de se compreender melhor o objeto de pesquisa no lapso temporal proposto, uma vez que a política externa nacional é fruto de uma construção ao longo do tempo, sem bruscas rupturas em razão de mudanças de regimes políticos, seja nacional ou de Estados vizinhos. Por fim, no terceiro capítulo, analisam-se a segurança regional e a política

externa brasileira de segurança multilateralizada no período de 2003 a 2010, a partir da compreensão conjunta das ideias militares e diplomáticas contidas nos documentos oficiais já citados.

As fontes utilizadas são as precipuamente primárias, a partir de discursos e pronunciamentos de autoridades governamentais competentes no assunto (Chefes de Estado, Ministros de Relações Exteriores, Ministros de Forças Armadas), documentos legais e fontes técnicas especializadas. Também são utilizadas fontes de análises acadêmicas e da comunidade científica, estudos prospectivos e análises de conjuntura, assim como, eventualmente, aporte de informações veiculadas em grande mídia.

É oportuno destacar que são consideradas, na presente pesquisa e na elaboração deste trabalho, apenas informações oficiais veiculadas publicamente, uma vez que é escasso o volume de dados empíricos e informações estratégicas no que se refere aos processos decisórios relacionados à esfera militar. Toda a pesquisa está desenvolvida a partir de visão e conteúdo contidos nas fontes selecionadas, em razão do caráter sigiloso que ainda envolve o estudo civil de assuntos relacionados ao campo estratégico da segurança.

1 MULTILATERALISMO E SEGURANÇA REGIONAL

As teorias das relações internacionais, e as próprias relações internacionais, não costumam ser objeto de estudo tão claramente delimitado, como o direito, a história ou a economia, seja em razão da ausência de contornos claramente definidos, seja por falta de acordo na academia sobre o seu objeto de estudo. Como consequência, os debates evoluíram no ritmo das preocupações estadunidenses sobre o tema, sendo as duas teorias dominantes ao final dos anos 1980 as duas teorias “neo”: neorrealismo e neoinstitucionalismo (SMOUTS, 2004, p. 11-12).

O realismo então dominante nas teorias das relações internacionais passou por uma crise na década de 1970, tendo sido questionado, especialmente, no quesito da centralidade do Estado nas relações internacionais. Com a publicação da obra de Kenneth Waltz, em 1979, *Theory of International Politics*, o realismo foi resgatado e defendido; no entanto, deveria contar com uma base teórica e científica mais sólida do que anteriormente, por meio de uma análise estrutural da política internacional (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 42). O neoinstitucionalismo, por outro lado, representado nas relações internacionais, sobretudo, pela ideia dos regimes internacionais, pressupunha o estudo das organizações entre os Estados como fruto de suas escolhas, sendo sua função principal (das organizações), resolver os problemas internacionais comuns; desta forma, seriam esses regimes os responsáveis por reduzir os custos de interdependência e por facilitar a cooperação (KRASNER, 1983).

No entanto, pode-se notar que, com o decorrer da história, nenhuma das duas teorias teve condições de analisar adequadamente e entender a desintegração iminente do bloco socialista e do fim de um mundo bipolar.

Em que pese esta dificuldade teórica, foram válidos esses estudos “neo”, por fortalecerem e desenvolverem o debate acadêmico e político do internacional. Apesar da dificuldade em se encontrar uma teoria única e ampla que abranja de forma adequada a realidade internacional e todas as variáveis possíveis de serem interpretadas,

a disciplina oferece um *corpus*, problemáticas e conceitos organizadores que permitem compreender e explicar as novas configurações de atores e, dessa maneira, entender as grandes tendências do mundo. (SMOUTS, 2004, p. 11-12)

E esse corpo de conceitos a ser utilizado na presente dissertação o é com base em conjunto de ideias que pensa o internacional como um conjunto de relações para o qual as percepções também importam e as identidades permitem entender as motivações dos atores.

O multilateralismo, neste contexto, surge como ferramenta para compreender a formação de espaços regionais de cooperação em políticas setoriais, estas não mais restritas à esfera meramente estatal, mas direcionadas à satisfação de exigências do Estado e dos demais cooperados. O mundo multicentrado passa a ser objeto de análise neste tipo de estudo, possibilitando aprofundamento de análises nos mais diversos temas de interesse internacional, desde uma cooperação técnica em matéria de infraestrutura, até mesmo no caso de formação de um sistema regional de segurança integrado⁵.

1.1 RELAÇÕES MULTILATERAIS ENTRE ESTADOS

A sociedade internacional após a Segunda Guerra Mundial caracterizou-se pelo crescimento significativo de instâncias deliberativas internacionais com características intergovernamentais⁶. Esse aumento do número de órgãos e conferências internacionais permeados por aparatos comuns de diálogo entre os Estados envolvidos resultou no que se convencionou chamar de multilateralismo⁷. No entanto, essa dimensão quantitativa do número de envolvidos no aparato considerado multilateral não é o suficiente para caracterizar o multilateralismo, devendo-se analisá-lo também sob uma perspectiva qualitativa (RUGGIE, 1993, p. 7; SANTOS, 2002, p. 26).

⁵ Pode-se citar como exemplo de cooperação técnica em matéria de infraestrutura, no âmbito da América do Sul, a IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana; e como exemplo de tentativa de formação de um sistema regional integrado em matéria de segurança e defesa, pode-se citar, também na América do Sul, a UNASUL – União das Nações Sul-Americanas.

⁶ A Organização das Nações Unidas (1945), o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (1947) a Organização do Tratado Atlântico Norte (1949), a Comunidade Econômica Europeia (1957), são apenas alguns breves exemplos que podem ser citados.

⁷ Segundo Caldas Aulete, referente “a, de ou que interessa várias pessoas, instituições ou nações” (2004, p. 550).

Embora o estudo de formas organizativas institucionalizadas seja relativamente comum na teoria política internacional⁸, o estudo de sua forma multilateral é algo recente nas teorias das relações internacionais. Segundo Ruggie (1993, p. 6), o foco na cooperação e nas instituições de uma forma ampla e genérica tem sido o padrão, enquanto o aprofundado da análise dessa dinâmica é ainda incomum na literatura. Merece destaque, no entanto, os trabalhos de Robert Keohane (1984) e Stephen Krasner (1983), embora a noção de multilateralismo empregada seja “puramente nominal”⁹ – para estes autores o multilateralismo se aproximaria do multinacional, uma vez que não consideram o aspecto qualitativo da relação.

A ordem internacional atual é institucionalizada por meio de arranjos multilaterais. Estes arranjos multilaterais, em algumas circunstâncias, possuem características que favorecem sua permanência no tempo e sua capacidade de adaptação às mudanças políticas internacionais.

Vistos estes arranjos a partir das teorias tradicionais das relações internacionais, para as quais os constrangimentos institucionais e / ou normativos são decisivos, podem parecer tais mecanismos subprodutos da realidade, decorrentes de relações de força. Em que pese a lembrança de que as instituições importam, os estudos institucionalistas se esquecem, muitas vezes, de algo de extrema importância à manutenção do arranjo institucional: sua forma multilateral (RUGGIE, 1993, p. 6).

E esta forma multilateral não importa no seu aspecto quantitativo apenas, ou seja, na quantidade de atores envolvidos, mas também no seu aspecto qualitativo, na relação especial construída entre esses atores, a partir de princípios que orientam e ordenam suas relações¹⁰:

In sum, what is distinctive about multilateralism is not merely that it coordinates national policies in groups of three or more states, which is something that other organizational forms also do, but additionally that it does so on the basis of certain principles of ordering relations among those states. (RUGGIE, 1993, p. 7)

⁸ Relativamente comum porque não é forma de estudo predominante, mas é significativa a quantidade de publicações científicas com esse enfoque.

⁹ “And the definition of multilateralism that he employs is purely nominal: ‘the practice of coordinating national policies in groups of three or more states’”. (RUGGIE, 1993, p. 6)

¹⁰ No campo da segurança internacional, Ruggie afirma justamente que ao se falar em multilateralismo não se está restringindo o estudo a análise de segurança coletiva ou mesmo do auto-defesa coletiva: “when we speak here of multilateralism in security relations we know that it refers to some expression or other of collective security or collective self-defense”. (RUGGIE, 1993, p. 7)

A melhor forma, portanto, de se estudar e analisar uma relação multilateral é expor o significado implícito do multilateralismo a partir da verificação da prática histórica, demonstrando como e porquê tal significado (que é, em verdade, o princípio orientador da conduta estatal) foi institucionalizado historicamente, bem como compreendendo porque se mantém ao longo do tempo.

Vale apenas destacar, aqui, que a ideia de multilateralismo, ou de arranjos multilaterais, não deve ser confundida com a existência de instituições formais multilaterais (que podem ser expressão do multilateralismo, mas não limitam o multilateralismo a si).

1.2 SEGURANÇA INTERNACIONAL E REGIONAL

A América Latina, nela incluída a América do Sul, é uma região do mundo vista como relativamente pacífica, com poucos e escassos conflitos, sejam bélicos ou mesmo políticos. Em que pese a opinião de autores como David Mares (2001)¹¹, os quais entendem a localidade como região em que prevalece uma paz violenta, caracterizada por barganhas político-militares, a América do Sul pode ser considerada como detentora de nível de conflitividade interestatal intermediário, “não obstante a baixa tendência à escalada dos conflitos” (ALSINA JR, 2009, p. 180), o que a caracteriza como região fundamentalmente pacífica.

Esta pacificidade na América do Sul pode ser analisada a partir de diversos vieses como, por exemplo, utilizando-se da teoria democrática para verificar se os baixos índices de conflito atuais na região decorreriam do fim das ditaduras militares e do aumento dos níveis democráticos locais; ou também poderia ser analisada utilizando-se de estudos de políticas públicas para entender se a política doméstica brasileira (em especial, a contida nos principais Planos Estratégicos das Forças Armadas para o tema, quais seja, a Política de Defesa Nacional e a Estratégia

¹¹ Em resumo, o autor defende a tese de que há na América Latina uma “paz violenta”, na qual haveria uma barganha militarizada entre as elites políticas nacionais, com o fim principal de agregar bens às suas bases eleitorais e, com isso, usar de intervenções externas para assegurar e manter essas bases eleitorais domésticas. A principal questão às elites políticas locais seria se o uso da força militar em intervenção externa beneficia suas bases, em custos que estas estão dispostas a pagar, e se essas bases conseguem sobreviver com custos elevados, de acordo com o tipo de bem posto em risco. Assim, os custos do uso da força militar são influenciados por estratégias político-militares de uso de força, pelo balanço de poder e capacidade de uso da força em relação ao outro Estado e pelas características da força militar utilizada.

Nacional de Defesa) interfere na formulação de estratégias regionais conjuntas dos Estados sul-americanos; ou, ainda, utilizando-se de métodos quantitativos para estudar compras militares entre os Estados do subcontinente e verificar se é possível manter a noção de região pacífica ou se estaria em curso uma corrida armamentista velada local, disfarçada sob o discurso de região estável.

No entanto, opta-se na presente pesquisa pela análise construtivista de John Gerard Ruggie (1993) para o multilateralismo e da Escola de Copenhague para a segurança internacional (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998), a fim de se verificar como teriam influenciado e co-construído a realidade a formulação e a condução da política externa brasileira, nos anos 2003 a 2010, os documentos estratégicos do Plano de Defesa Nacional – Política de Defesa Nacional, Estratégia Nacional de Defesa e Doutrina Militar de Defesa.

A partir de 1989, com o fim da Guerra Fria, o cenário político internacional então emergente mudou e passou-se a perceber a segurança nas relações internacionais a partir de fatores não mais apenas tradicionais militares, sendo acrescidos a esta realidade distintos e diversos fatores de insegurança. Neste novo cenário, novos temas e agendas passaram a ser considerados importantes para os Estados. Enquanto na era bipolar Estados Unidos – União Soviética prevaleciam temas estratégicos relacionados estritamente ao campo militar, o período pós conflitos Leste-Oeste caracterizou-se pela alteração do entendimento e da percepção da própria segurança, esta entendida de forma mais ampliada, e pela importância adquirida pelos regionalismos, fruto da maior autonomia que os Estados passaram a ter na formulação de suas agendas securitárias.

Da “despolarização hegemônica pós Guerra Fria”¹² (SENNES; ONUKI; OLIVEIRA, 2004, p. 01) resultou reordenação do poder mundial e consequentes mudanças na percepção da segurança – esta, entendida até então pelos estudos estratégicos como restrita ao campo militar, e pelos estudos de paz sob a ótica do Direito Internacional e da noção de Sociedade Internacional (BUZAN; HANSEN, 2009). A segurança internacional que se restringia ao estudo militar de um possível confronto armado entre as duas superpotências, Estados Unidos e União Soviética, passou a ser entendida com inclusão de novos temas (terrorismo, narcotráfico, meio

¹² Neste trabalho quando houver referência na língua portuguesa de obras, artigos ou documentos em língua estrangeira, far-se-á por livre tradução da Autora, como neste caso.

ambiente, direitos humanos etc.) e com participação de civis na elaboração de suas políticas e no seu estudo.

Com a reordenação do poder mundial o regionalismo adquiriu importância sobremodo, em decorrência, principalmente, de mudanças em sua própria natureza. Estudos de regionalismos à época da Guerra Fria focavam-se, basicamente, em estudos de “esferas de influência” ou de desenvolvimento em países considerados de “Primeiro Mundo”. No entanto, este “novo regionalismo” não mais se restringiu à divisão entre países desenvolvidos e não desenvolvidos ou entre países capitalistas e países “comunistas”¹³. Este regionalismo desenvolvido a partir dos anos 1990 considera a territorialidade não como decorrência natural da constituição geográfica ou político-econômica, mas sim como regiões sendo constantemente construídas e reconstruídas por meio de realidades políticas e ideológicas, assim como por estratégias conscientes de seus Estados e atores sociais (GRUGEL; HOUT, 1999b, p. 09). Desta forma, o conceito passa a ser entendido como “a *conscious policy* of states or sub-state regions to coordinate activities and arrangements in a greater region” (GRUGEL; HOUT, 1999b, p. 10), ou seja, como uma política consciente de Estados para coordenação de atividades e arranjos em uma região maior.

Na medida em que o regionalismo passou a ter maior importância no cenário político mundial que se desenhou após a queda do muro de Berlim, o Brasil também passou a dar mais importância ao regionalismo como vetor de sua política externa, especialmente a partir dos anos 1990. Na área de segurança podem ser citados, como exemplos, o Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano¹⁴, de 1991, e a definição de um calendário de reuniões dos Ministros de Defesa, em 1990.

O menor interesse dos Estados Unidos em dar apoio regular aos conflitos regionais na América do Sul, ou à divergência de interesses estratégicos entre os Estados, ao fim da Guerra Fria, também favoreceu a emergência e o destaque ao

¹³ Optou-se por utilizar a expressão “países ‘comunistas’” com a expressão “comunistas” entre aspas, em razão da incompatibilidade entre Estado e Comunismo, este entendido a partir de estudos marxistas que explicam o Comunismo como uma sociedade igualitária, sem classes e na qual “o Estado converte-se numa organização política de todo o povo” (SELEZNEV; FETISSOV, 1986, p. 103).

¹⁴ O Compromisso de Santiago com a Democracia foi documento firmado entre os Estados-membros da Organização dos Estados Americanos, no qual houve comprometimento comum de promoção e defesa da democracia na América Latina, como forma essencial de desenvolvimento social, político e econômico dos Estados.

regionalismo no subcontinente. Desta forma, foi aberto o espaço necessário à criação de um sistema próprio de segurança regional localizado:

En ese mismo sentido, Diamint muestra, en lo que se refiere al nivel de los procesos de promoción de seguridad regional, que la promoción de la seguridad convencional pierde terreno para esquemas de seguridad preventiva y cooperativa. (SENNES; ONUKI; OLIVEIRA, 2004, p. 15)

Esta segurança preventiva e cooperativa, buscada pelos países da América do Sul, pode ser demonstrada pelas iniciativas brasileiras em política externa de eliminação de desconfianças na região, citando-se como exemplo as visitas sucessivas do Chefe de Estado do Brasil aos seus vizinhos, nos anos de 1988 e 1989¹⁵, ou a proposta brasileira de estabelecimento de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana – ALCSA, durante a Cúpula do Grupo do Rio, no Chile, em 1993, com o objetivo de aproximar MERCOSUL, Grupo Andino e Chile.

No que se refere ao Brasil e à política externa brasileira em segurança regional, de 1945 a 1967, a política externa brasileira na área de segurança era entendida pela industrialização, necessária ao desenvolvimento nacional, e incorporava parâmetros de segurança coletiva. De 1967 a 1989, a política de segurança foi nacionalizada, a fim de superar a dependência externa de tecnologias de ponta não disponibilizadas ao Brasil pelo sistema internacional da Guerra Fria, sob o argumento de reserva de tecnologias sensíveis. No final dos anos 1980, a política nacional de segurança foi alterada e a segurança multilateralizada passou a ser orientadora das estratégias brasileiras, sobretudo em razão de três fatores: um interno, a redemocratização, outro regional, os acordos de Cooperação Nuclear e o termo à possível corrida armamentista na América do Sul, e outro global, o fim da Guerra Fria. Assim, a política externa brasileira na área de segurança, sobretudo a partir dos anos 1990, passou a orientar-se pela integração regional e construção de uma área de paz no continente, pela diplomacia de ilusão kantiana (CERVO, 2008, p. 137), pela necessidade de atenuar a vulnerabilidade externa regional, e pela ambição de reforma da Organização das Nações Unidas – ONU, com a busca de assento permanente em seu Conselho de Segurança.

Segundo Cervo (2007a, p. 08), 1989 foi um ano de importância destacada na política externa brasileira, em razão do fim da era bipolar e da mudança na

¹⁵ O Presidente brasileiro José Sarney realizou visitas diplomáticas aos seguintes Estados sul-americanos: Uruguai, Colômbia e Bolívia, em 1988; e, no ano de 1989, Suriname, Guiana, Paraguai, Argentina, Peru e Equador.

condução da diplomacia nacional com o governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), o qual desenvolveu a ideia de “fuga da periferia”. Embora a mudança esperada fosse maior, na prática foi mais modesta. O Brasil passou a orientar-se pelo neoliberalismo econômico (interna e externamente), e a então prevalecente autonomia decisória deu lugar ao multilateralismo, ou seja, “à postura coletiva no trato de temas da agenda internacional”.

Em 1991 foi assinado o Tratado de Assunção, criando o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, bloco este com objetivos de integração precipuamente econômica, mas que veio sendo utilizado pela diplomacia brasileira como uma espécie de “trampolim” para o aprofundamento da integração na América do Sul. Isto pode ser visto a partir das iniciativas posteriores de conformação e aprimoramento de sua estrutura institucional, como também pelo estabelecimento de vínculos preferenciais com outros países sul-americanos, reavivando ideia lançada durante a gestão do Presidente Itamar Franco (1992-1994) e do então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana – ALCSA, conduzida com moderação durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Vale destacar aqui a importância do regionalismo, bem como do multilateralismo, da política conduzida por Itamar Franco, presidente brasileiro que soube se adaptar à realidade internacional de sua época, não somente propondo a ALCSA, mas também se aproximando de países dos continentes africano e asiático (especialmente China e Índia), procurando formar uma consciência de “sul”.

Além do regionalismo, com o fim da Guerra Fria os estudos de segurança também passaram a se preocupar com questões relacionadas ao multilateralismo em matéria de segurança.

No plano global, pode-se citar a questão nuclear, a qual decorre do regime do Tratado de Não-Proliferação Nuclear – TNP, documento multilateral do qual fazem parte mais de 180 Estados, os quais se comprometem a não desenvolver armamento de destruição em massa do tipo nuclear, ou, caso já o possuam quando da assinatura do Tratado, se comprometem a não transferir nem armamento, nem tecnologia aos Estados chamados “não-nucleares”.

No âmbito regional, Ruggie (1993, p. 3) chega a afirmar que muitos fatores influenciaram o fim da Guerra Fria e a desintegração do bloco soviético, não havendo dúvida, no entanto, de que as normas e os arranjos multilaterais foram

fundamentais para a estabilização de suas consequências no plano internacional. Segundo o autor, como exemplo da importância do multilateralismo na segurança regional poderiam, ainda, ser citados dois fatos: a criação e a permanência da Organização do Tratado do Atlântico Norte, assim como sua adaptação atual às necessidades europeias de segurança, em decorrência de sua realidade geopolítica; e, também, a inexistência de qualquer movimentação no cenário político europeu no sentido de preparar o continente para um retorno ao sistema competitivo de alianças bilaterais.

Infere-se dos exemplos que pode ser identificada uma formação multilateral em matéria de segurança não apenas a partir da existência de todo um aparato institucional que a sustenta (como no caso da OTAN), mas também a partir da inexistência de determinados padrões de comportamento dos Estados que pudessem ter inibido o diálogo multilateral (a inexistência de um sistema de alianças bilaterais que comprometeriam o multilateralismo).

No caso da região do pacífico asiático, Ruggie (1993, p. 4) demonstra que não seria possível a formação de uma base institucional multilateral no imediato pós-guerra, o que se reflete ainda hoje, uma vez que a sua ausência (da base institucional) inibe a adaptação da região a mudanças mais perceptíveis no cenário político internacional. E o exemplo citado é justamente o anacrônico tratado bilateral entre Estados Unidos e Japão, o qual representa, em verdade uma frágil estabilidade militar, uma vez que as medidas para construção de confiança recíprocas são bastante incipientes, especialmente por parte dos Estados Unidos.

Trazendo estas noções de multilateralismo e de sua importância para a manutenção e a garantia da segurança regional à América do Sul, pretende-se, assim, verificar a importância do multilateralismo na segurança regional, com destaque especial à sua condução a partir da política externa brasileira.

1.3 ESCOLA DE COPENHAGUE E ESTUDOS DE SEGURANÇA

A proposta de estudar a segurança na América do Sul, em contexto regional e internacional de inserção brasileira, consideradas suas dimensões político-estratégicas, assim como negociações multilaterais entre os Estados no contexto sul-americano, levou à adoção de referencial teórico-metodológico precipuamente

construtivista. Em que pese a opção pelos conceitos em detrimento de modelos teóricos fixos e estáticos (CERVO, 2008; SARAIVA, 2009), a perspectiva construtivista das Relações Internacionais, especialmente de Alexander Wendt (2004) e Emanuel Adler (2002), foi fundamental à abordagem teórica do presente trabalho.

O modelo analítico construtivista das relações internacionais privilegia a construção social do conhecimento e a consequente construção social da realidade. Assim sendo, o mundo material não está pronto e dado, sendo o objeto do conhecimento resultado de interpretações individuais e de sua linguagem, ou melhor, da realidade social e do conhecimento científico.

In other words, knowledge is both a resource that people use in their day-to-day life for the construction of social reality, and the theories, concepts, meanings and symbols that scientists use to interpret social reality. This dichotomous description is offered for analytical purposes only. For reflexive knowledge or interpretation of the world, when imposed on material reality, becomes knowledge *for* the world – the power to change the world in accordance with collective understandings and, concurrently, with human motives and intentional acts (ADLER, 2002).

Esta correlação entre a realidade social e o conhecimento científico, vale dizer, não é perfeita e estática, mas sim uma construção decorrente da interação entre objetos da natureza e a classificação dos indivíduos sobre esses objetos, interação esta entre mundo material e conhecimento. Desta forma, o argumento materialista subjacente às teorias denominadas tradicionais das Relações Internacionais, o qual implica em realidade material existente independente de percepção ou interpretação, é substituído por um mundo dinâmico, em constante formação e transformação a partir das interações sociais.

A origem do construtivismo nas Relações Internacionais é relativamente recente, datando de 1989, com a publicação da obra de Nicholas Onuf, *World of Our Making – Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, e de 1992, com a publicação do artigo de Alexander Wendt, *Anarchy is What States Make of It*, na revista “International Organization” (1992). A principal ideia contida nestas duas produções é a de que o mundo em que vivemos é por nós mesmos construído; sendo produto de nossas escolhas o mundo é socialmente construído. Esta construção social é, em realidade, uma co-construção, uma vez que não há

antecedência ontológica dos agentes ou da estrutura¹⁶ - estes são co-constituídos, em relação de consequência e condição.

A insuficiência do racionalismo materialista e positivista em lidar com questões internacionais, por privilegiar uma teoria científica unitária às ciências sociais e naturais em detrimento da dimensão social do conhecimento, bem como do idealismo, por privilegiar o dever-ser, acabou resultando no desenvolvimento desta teoria internacional com enfoque social. Neste contexto, sobretudo a partir de meados e final da década de 1990, o construtivismo passa a dominar a agenda dos debates internacionalistas no meio acadêmico (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 164-165).

O mundo como construção social não implica em desconhecimento de suas causas materiais, tampouco focalização excessiva na agência, mas tão simplesmente em sociedade e indivíduos co-constituídos, assim como agentes e estrutura, sendo que neste mundo material as ideias e os valores individuais informam seu conhecimento sobre o mundo. Três premissas comuns aos construtivistas decorrem destas estruturas ideacionais e normativas: a negação da anarquia internacional, uma vez que esta é socialmente construída, portanto, sua natureza não é predeterminada, podendo variar o sistema internacional entre conflito e cooperação – processos de construção são permanentes, com possibilidades contínuas de mudança; a identidade que passa a ser entendida cognitivamente, a partir de instrumentos analíticos endógenos; e a importância do discurso, em decorrência da intersubjetividade da linguagem e dos significados, ou seja, a linguagem é o fundamento da ação, não a refletindo apenas.

Essas premissas comuns aos autores construtivistas é encontrada, na área da segurança internacional, por boa parte dos pesquisadores da chamada Escola de Copenhague¹⁷, dentre eles Barry Buzan e Ole Waever. Para tais autores, se faz necessário aumentar o entendimento do conceito de segurança, a fim de compreender também aspectos não apenas militares, mas novas ameaças presentes na política internacional pós-Guerra Fria.

¹⁶ Um dos pontos de debate entre realistas clássicos e liberais com realistas estruturais e marxistas é justamente esta questão da antecedência ontológica: para os primeiros a antecedência é dos agentes, os quais formam ou moldam as estruturas em acordo aos seus interesses, egoisticamente ou não orientados; para os segundos a antecedência é à estrutura, a qual condiciona e limita as possibilidades de agência dos indivíduos ou das próprias estruturas sociais.

¹⁷ Embora nessa chamada Escola de Copenhague também hajam autores de vertente realista.

A segurança internacional após a Guerra Fria precisou ser repensada e redefinida em razão, sobretudo, da emergência de novos cenários e novos atores internacionais. O uso da força passou a não ser mais considerado meio exclusivo para resolução de questões atinentes à segurança internacional, assim como a teoria realista não mais respondia às demandas do período. O foco nas questões militares e estratégicas tão apenas, característico da época da bipolaridade entre Estados Unidos e União Soviética, e o Estado como unidade única de análise, foi substituído pela inclusão de outros temas em agenda de segurança e outros atores e níveis possíveis de análise.

Os principais marcos históricos nos estudos contemporâneos de segurança internacional foram a II Guerra Mundial, a Guerra Fria (e o desenvolvimento das armas nucleares) e o pós Guerra Fria. A partir do término da II Guerra Mundial, estudos civis sobre segurança internacional começaram a surgir, principalmente com base teórica realista. Durante quase toda a Guerra Fria a agenda era estabelecida em estudos de aparatos militares e ameaças nucleares, quase que exclusivamente. A partir da década de 1970, à medida que as relações entre as superpotências se modificavam, passou-se a questionar o conceito de segurança, e debater-se sobre a necessidade de uma conceitualização mais ampla, incluindo outros temas que não apenas os político-militares (BUZAN; HANSEN, 2009).

O debate entre conceitos *narrow* e *wide* de segurança (em livre tradução, estrito e ampliado) surgiu na comunidade acadêmica da insatisfação nos estudos de segurança em relação às “obsessões” militares e nucleares durante a Guerra Fria (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 2). O esfacelamento da União Soviética foi apenas a coincidência de um momento histórico no qual foram revistas as premissas contidas nos estudos estratégicos de uma discussão que vinha se travando nos meios de pesquisa desde o final da década de 1970, e início da de 1980, com o acréscimo à agenda internacional de temas relacionados à economia e ao meio ambiente, e na década de 1990 com a inclusão de assuntos de identidade e crimes transnacionais.

Para se entender a segurança na América do Sul no lapso temporal aqui proposto, com enfoque, sobretudo, entre os anos de 2003 e 2010, convém, portanto, esclarecer como é entendida ao longo deste trabalho. Aqui será utilizado seu conceito ampliado, conforme proposto por Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde (1998, p. vii), segundo os quais a segurança não se restringe a aspectos militares

tão somente, mas envolve outros setores estatais, dentre os quais o militar, o ambiental, o econômico, o societal e o político.

It rejects the traditionalists' case for restricting security to one sector, arguing that security is a particular type of politics applicable to a wide range of issues. And it offers a constructivist operational method for distinguishing the process of securitization from that of politicization. (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. vii)

No setor militar, o objeto referente é o Estado como regra, podendo também ter como objeto outras formas políticas. Nos estudos estratégicos tradicionais têm-se por objeto apenas o Estado, justificando a utilização das Forças Armadas para sua preservação. No entanto, no conceito proposto, o setor militar pode incluir, por exemplo, situações em que as Formas Armadas nacionais podem ser acionadas para apoiar logisticamente operações diversas da sociedade internacional de manutenção da ordem, a exemplo de operações de paz ou intervenções humanitárias.

No setor político as ameaças podem ser consideradas em termos de princípios de sobrevivência do Estado, como a sua soberania, esta entendida pela legitimidade de um governo ou a restauração da autoridade governamental. Bem como podem ser consideradas ameaças políticas situações as quais põem em risco um determinado regime internacional, ameaçando suas normas e suas instituições eventualmente existentes.

No setor econômico, no entanto, o objeto referente pode ser um pouco mais difuso e difícil de constatação, mas deve ser delineado. Economias nacionais têm o pleno direito de se manter, mas não devem ser evocadas para evitar a bancarrota de uma empresa; deve haver preservação da ordem econômica nacional em situações de, por exemplo, expropriação de bens dos cidadãos em caso de guerra ou moratória nacional.

No setor social, o objeto referente são as identidades coletivas que podem existir e funcionar plenamente sem a necessidade de um Estado, como uma nação ou uma determinada religião. A necessidade de preservação de uma língua, uma cultura, ou uma etnia deve ser entendida como questão relacionada à identidade. No entanto, vale destacar a dificuldade de se estabelecer limiar de conservação de uma identidade ou de sua simples evolução¹⁸.

¹⁸ Segundo Buzan, Waever e Wilde (1998, p. 23), "Collective identities naturally evolve and change in response to internal and external developments. Such changes may be seen as invasive or heretical

O setor ambiental, por fim, possui a mais ampla gama de possíveis objetos referentes, variando desde sobrevivência de espécies individuais até a preservação ambiental por meio de combate às mudanças climáticas prejudiciais à biosfera.

O conceito ampliado de segurança tem por principal objetivo a redefinição da agenda internacional em matéria de segurança prevalecente antes de meados da década de 1980, incorporando ao conceito não apenas elementos estritamente militares, e adequando-o às diversas ameaças presentes no cenário mundial após 1989 e, principalmente, após os atentados terroristas de 2001 aos Estados Unidos. Nesta noção ampliada, “a segurança militar continua central, mas não é a única a ser garantida” (MESSARI, 2003, p. 133).

Nesta redefinição da segurança, passou-se a dividir o que pode ser chamado de *hard security* e *soft security*, ou, em tradução livre, segurança pesada e segurança leve. Na *hard security* os assuntos de segurança são resolvidos pelo aparelho militar, competente para enfrentar essas ameaças; os demais temas atinentes à segurança podem ser resolvidos por meios alternativos, compondo o que é chamado de *soft security*. Isto porque, conforme Messari (2003, p. 133),

(...) contra ameaças ambientais ou migratórias, o aparelho militar é inócuo, ao passo que não há como conter um ditador que esteja ameaçando seus próprios cidadãos sem ameaçar usar o aparelho militar. (...) Portanto, para evitar a ineficiência, o desperdício e a inadequação de meios e fins, acadêmicos e tomadores de decisão na área de segurança internacional optaram pela distinção entre os dois tipos de ameaças.

No entanto, indaga-se como podem meio ambiente, economia, sociedade e política ser entendidos como ameaça à segurança nacional. A resposta foi dada por Buzan, Waeber e Wilde (1998), segundo os quais estas esferas de atuação do Estado são “securitizadas” quando há qualquer espécie de ameaça à segurança nacional e, portanto, à sobrevivência do Estado.

Antes de explicar o que vem a ser a securitização, convém apresentar uma breve explicação do que vem a ser a segurança internacional aqui entendida¹⁹. Esta deve ser compreendida de acordo com a perspectiva tradicional político-militar de sobrevivência, ou seja, como relacionada à existência de ameaça real e concreta ao objeto de estudo das relações internacionais (Estado ou demais atores

and their sources pointed to as existential threats, or they may be accepted as part of the evolution of identity”.

¹⁹ Diferenciam-se o conceito de segurança ampliado, utilizado neste estudo na análise da política externa dos Estados em segurança e defesa, da noção de segurança internacional, entendida, esta sim, de acordo com a referida perspectiva político-militar tradicional.

internacionais²⁰), o que pode justificar o uso de medidas extremas para lidar com essas ameaças. Desta forma, sempre que se mencionar segurança estar-se-á referindo à situação na qual há legitimação do uso da força pelo ator e, mais genericamente, para utilizar-se de medidas especiais para lidar com as ameaças à sua manutenção e sobrevivência (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 21).

No conceito ampliado de segurança internacional as questões a serem securitizadas relacionam-se à noção acima proposta de sobrevivência do Estado. Sendo assim, a securitização é a transferência da ameaça da esfera da politização à da segurança. Ou seja, securitização refere-se ao assunto que deixa de fazer parte da esfera privada e passa a fazer parte da esfera pública, para daí ser necessária a intervenção do Estado na sua preservação ou combate, a fim de que o país seja conservado.

Segundo Buzan, Waever e Wilde (1998), na teoria qualquer assunto pode ser deslocado da não-politização para a politização, e da politização para a securitização, e vice-versa. Por assuntos não-politizados entendem-se questões em que o Estado não intervém e sequer toma qualquer decisão relacionada; assuntos politizados são aqueles compreendidos em políticas públicas estatais e que requerem decisões governamentais e alocações de recursos; e assuntos securitizados são aqueles considerados possíveis ameaças e os quais requerem medidas emergenciais de contenção, justificando ações mais drásticas e fora do padrão de agência regular do Estado.

Os assuntos que fazem parte da esfera pública e da esfera privada variam no tempo e no espaço. O mesmo pode ser considerado para os assuntos securitizados. Os autores deste conceito citam, para exemplificar, Estados que politizam a religião, como Burma e Arabia Saudita, Estados que não o fazem, como França e Estados Unidos; Estados que securitizam a cultura, como a antiga União Soviética e o Irã, e Estados que não o fazem, como Reino Unido e Holanda (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 24).

Em suma, a politização é a passagem da esfera privada à esfera pública, a despolitização é a passagem da esfera pública à esfera privada, a securitização é a passagem da esfera pública à esfera de segurança e a desecuritização é a volta de um assunto da esfera de segurança à esfera pública. (MESSARI, 2003, p. 134)

²⁰ No caso do presente trabalho apenas em relação ao Estado.

Consequência do fato de os temas a serem securitizados poderem variar no tempo e no espaço é o fato de os conceitos a serem entendidos destes temas também variarem. Isto quer dizer que os conceitos passam a ser socialmente construídos e devem sempre ser analisados pelos seus usos e pelas análises textual e contextual. A segurança torna-se, então, uma prática *self-referential* (BUZAN; WAEVER, WILDE, 1998), uma prática de defesa porque sua mera existência é considerada, em si, uma ameaça. O critério de securitização passa a ser definido pelo estabelecimento intersubjetivo de uma ameaça existencial com prospectivos efeitos políticos concretos:

Securitization can be studied directly; it does not need indicators. The way to study securitization is to study discourse and political constellations: When does an argument with this particular rhetorical and semiotic structure achieve sufficient effect to make an audience tolerate violations of rules that would otherwise have to be obeyed? If by means of an argument about the priority and urgency of an existential threat the securitizing actor has managed to break free of procedures or rules he or she would otherwise be bound by, we are witnessing a case of securitization. (BUZAN; WAEVER, WILDE, 1998, p. 25)

Por fim, convém ressaltar que a securitização não se restringe a ameaças ou quebra das regras internacionais à existência do próprio Estado, mas por casos em que as ameaças ao Estado são reais e, portanto, legitimam, ou não, o seguimento de regras padrões. Conclui-se, então, que a securitização possui três elementos, ou três etapas: existência de ameaças, ações emergenciais necessárias e efeitos decorrentes que justificam o não seguimento pelos Estados dos padrões normais de comportamento.

Desta forma, os padrões de segurança de diversos Estados podem ser agrupados e, quando há homogeneidade, formam-se os complexos regionais de segurança.

A lógica dos Complexos de Segurança baseia-se no argumento de que a segurança internacional é um assunto relacional, ou seja, a segurança internacional implica em entender como as coletividades humanas se relacionam entre si, embora possa ainda fazer referência a como estas coletividades se relacionam com ameaças existentes no ambiente natural; esta dinâmica relacional pode ser exemplificada pelos dilemas de segurança, balanças de poder, corridas armamentistas ou regimes de segurança (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 10-11).

Evidente que o contexto global no qual se inserem os atores envolvidos no estudo importa; no entanto, não é decisivo quando se utiliza para nível de análise o Estado, sendo a escala mais apropriada a regional (BUZAN; WAEVER, 2003). Apenas a título de ilustração, as relações entre Brasil e Cuba podem estar tendo um salto qualitativo, enquanto entre Ruanda e Burundi estejam no mesmo patamar, e entre Estados Unidos e Turquia estejam se deteriorando, sem que haja correlação direta e dependente entre elas. Daí a importância da análise a partir de sistemas regionais, no qual o Estado-objeto esteja inserido, destacando sua relativa autonomia em relação ao cenário internacional.

O padrão de interdependência em matéria de segurança internacional entre Estados é, pois, o regional, o qual Buzan denomina “complexo de segurança”. Isto porque a maioria dos países tende a se sentir mais ameaçados por seus vizinhos do que por potências geograficamente distantes. Segundo o autor,

All of the states in the system are enmeshed in a global web of security interdependence. But because most political and military threats travel more easily over short distances than over long ones, insecurity is often associated with proximity. (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 11)

Desta forma, um complexo de segurança pode ser definido como um agrupamento de Estados cujas percepções e receios de segurança estão de tal forma interligados que sua segurança nacional não pode ser razoavelmente analisada ou resolvida independentemente dos demais²¹. A dinâmica de funcionamento do complexo é construída pelos Estados que nela se inserem, assim como por suas interações e percepções de segurança. Ademais, estes complexos não são permanentes e nem formam uma estrutura, sendo apenas temporariamente duráveis, podendo sofrer alterações em função das mudanças no padrão das interações, o que resulta em alteração do próprio padrão de segurança regional estabelecido.

Como consequência da não imutabilidade dos complexos de segurança, estes podem ser entendidos em uma linha de padrões de comportamento e de segurança, na qual na ponta esquerda / negativa estão aqueles que resultam de situações de conflito, nos quais a interdependência decorre de medos ou ameaças concretas; no meio desta linha estão os regimes de segurança, nos quais os

²¹ No original, “a security complex is defined as a set of states whose major security perceptions and concerns are so interlinked that their national security problems cannot reasonably be analysed or resolved apart from one another”(BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 12).

Estados vêem nos outros ameaças a si. Porém, há acordos de cooperação e garantias de não intervenção, reduzindo assim o dilema de segurança²²; na ponta direita / positiva desta linha há uma comunidade de segurança na qual os Estados sequer cogitam o uso da força pelos demais, em razão do grau de confiança e aproximação de valores envolvidos (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 12).



FIGURA 1 – PADRÃO DE COMPORTAMENTO DOS ESTADOS EM COMPLEXO DE SEGURANÇA
FONTE: A Autora (2010)

A estrutura essencial de um complexo de segurança possui três componentes, os quais, quando alterados significativamente, modificam o próprio complexo (meras variações são consideradas normais e fruto da dinâmica internacional²³): arranjo das unidades de análise (Estados) e diferenciação entre eles, padrões de amizade e/ou inimizade e distribuição de poder entre as principais unidades. A importância do construtivismo no estudo de um complexo regional de segurança pode ser percebida, portanto, a partir do momento em que são observados esses três elementos essenciais que os caracterizam – até mesmo porque a distribuição de poder, por exemplo, tão somente, não é suficiente para

²² "(...) a idéia de John Herz de 'dilema da segurança' (*security dilemma*), no início dos anos cinquenta, adotava uma concepção estrutural na qual os Estados têm que obter por sua própria conta os meios necessários para a sua segurança, sem depender de ninguém (o que o autor chama de auto-ajuda). Entretanto, esta busca tende, não obstante, a seguir a intenção de somente se defender e, assim, a aumentar a insegurança dos outros, pois cada governo pode interpretar essas medidas tomadas pelos demais como potenciais ameaças, e procurará aumentar os seus próprios meios de defesa, daí o dilema da segurança. Apesar da idéia do dilema da segurança ter sido amplamente reconhecida, o ambiente da Guerra Fria restringiu as percepções das pessoas quanto à dinâmica da ação-reação de potências rivais. Somente no final da década de 1970, com o trabalho de Robert Jervis, é que se inicia a tentativa de se retrabalhar o conceito, contudo, transferindo-se o foco da pesquisa para os elementos de 'não-intenção' e interdependência das relações de *segurança*". (RUDZIT, 2005, p. 300-301)

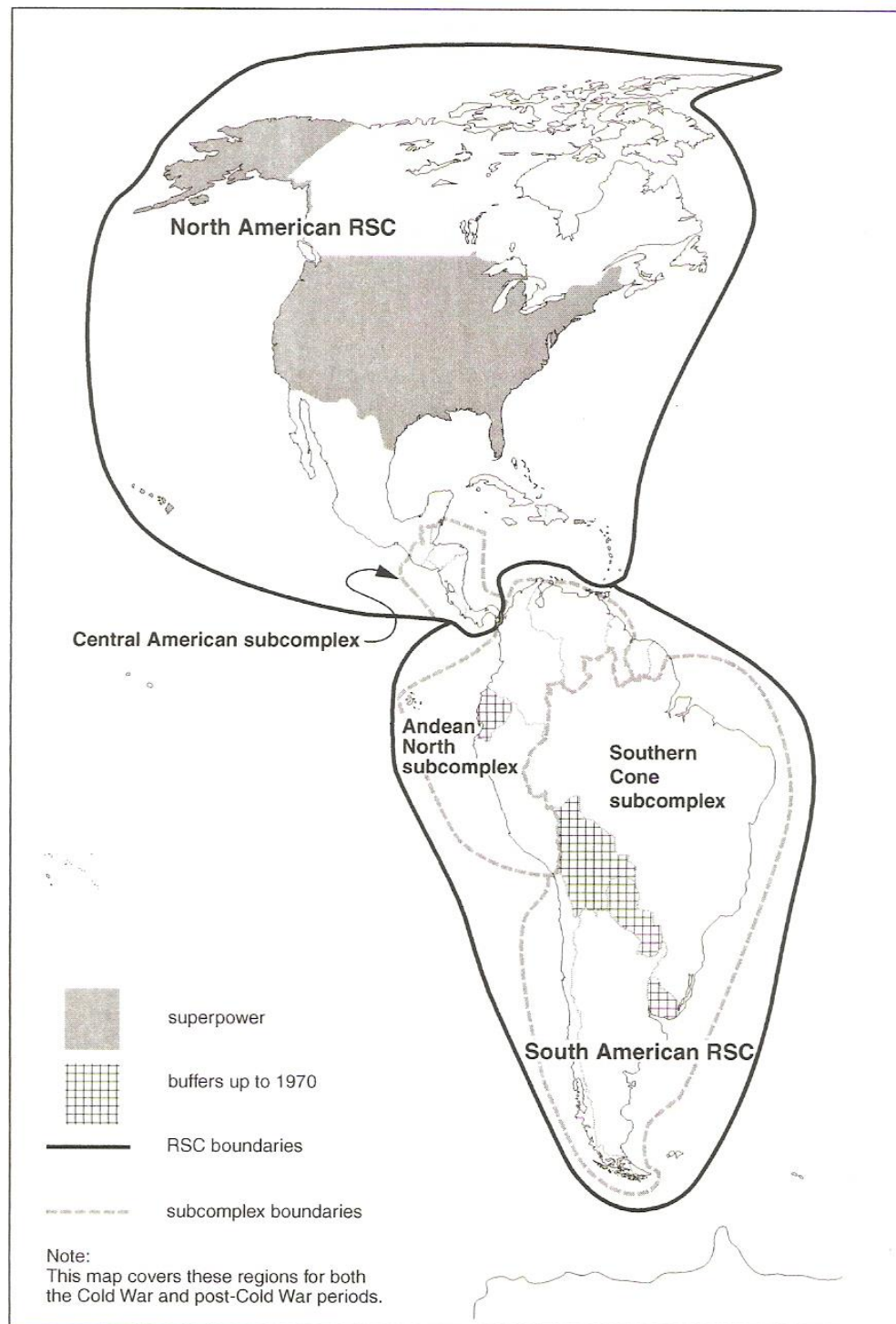
²³ "The changes bearing on any given local security complex are usually numerous and continuous. Power relativities are in constant motion, and even patterns of amity and enmity shift occasionally. The key question is, do such changes work to sustain the essential structure or do they push it toward some kind of transformation?". (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 13)

compreender os padrões dos conflitos (podem, sim, fornecer “pistas”, mas não conclusões).

It is thus not enough to look at the distribution of power in order to predict the patterns of conflict (...). Historical hatreds and friendships, as well of specific issues that trigger conflict or cooperation, take part on the formation of an overall constellation of fears, threats, and friendships that define an RSC. These patterns of amity and enmity are influenced by various background factors such as history, culture, religion, and geography, but to a large extent they are path-dependent and thus become their own best explanation. (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 50)

O estudo, portanto, de um complexo regional de segurança pode ser feito em quatro níveis distintos de análise, quais sejam: (i) das vulnerabilidades domésticas dos Estados que compõem a região, uma vez que as vulnerabilidades de um país definem que espécie de receios ele possui, sendo que, por vezes, outros atores acabam se tornando ameaças mesmo que não possuam intenções hostis; (ii) relações entre Estados, o que enseja na conformação da própria região como sistema de segurança regional; (iii) as interações da região com outras regiões; e (iv) a atuação das potências mundiais na região.

No presente trabalho, optou-se pela primeira forma de análise: pelo estudo das vulnerabilidades do Brasil, ou melhor, pelo estudo da percepção brasileira das vulnerabilidades do Estado e de seu entorno geográfico-estratégico, a fim de compreender como o Brasil percebe a América do Sul para formar seu discurso oficial (e também como o discurso oficial forma seu entendimento de América do Sul) no que se refere à segurança e à defesa nacionais. Desta forma, a partir da análise dos três documentos oficiais principais a orientar tal conduta do Estado, pretende-se compreender a ação multilateral brasileira para a segurança no complexo regional sul-americano.



Map 8. RSCs in the Americas

FIGURA 2 – COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA NAS AMÉRICAS
FONTE: (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 266)

Os possíveis sistemas regionais de segurança, nos quais há integração política e expectativas recíprocas entre os Estados envolvidos²⁴, podem ser divididos nas formas puras demonstradas na Figura 3, quais sejam, (i) equilíbrio de poder, (ii) esferas de influência, (iii) concerto de Estados, (iv) comunidade pluralista de segurança, (v) hegemonia consensual e (vi) comunidade amalgamada de segurança, ou simplesmente comunidade de segurança²⁵.



FIGURA 3 - SISTEMA REGIONAL DE SEGURANÇA (do menos integrado ao mais integrado)
FONTE: A Autora (2010), adaptado de Kolodziej (1995)

A Figura 3 representa modelo proposto por Kolodziej (1995, p. 327), no qual podem ser identificadas seis formas possíveis de integração política em sistema de segurança regional. No topo, o Equilíbrio de Poder representa a relação política entre Estados na área de segurança na qual há menos integração; a Comunidade (Amalgamada) de Segurança representaria a integração máxima, na qual há confiança e expectativa plenas na resolução pacífica de possíveis conflitos.

²⁴ Vale a pena lembrar que para a configuração de um complexo de segurança não há necessidade de integração política, uma vez que os padrões de amizade e o grau de confiabilidade entre os Estados são suficientes para conformá-lo.

²⁵ Aqui não foi considerada a “ponta negativa” da linha proposta por Buzan, Waever e Wilde (1998), demonstrada na Figura 1, em que há no complexo de segurança dinâmica de inimizade entre os Estados, em razão de ameaças entre os próprios Estados, ou rivalidades, por não se tratar de situação incompatível com integração política.

Destaque-se que se trata, em verdade, de modelo ideal, no qual não há etapas necessárias ou tipos puros no mundo real.

A forma elementar de segurança entre Estados é o Equilíbrio de Poder, “ordem primitiva de segurança” (KOLODZIEJ, 1995, p. 333). Em equilíbrio de poder os Estados promovem seus próprios interesses egoístas contribuindo, assim, segundo os liberais, à segurança e ao progresso dos demais. A premissa liberal de segurança proposta surgiu pela primeira vez no século XVII, como resultado do fracasso na inspiração universalista do Império Romano e da Igreja Católica, segundo a qual “um só Deus reinava no céu, assim um imperador devia mandar no mundo secular e um papa reger a igreja universal” (KISSINGER, 1999, p. 57).

Com a unidade medieval enfraquecida e ameaçada, os novos Estados europeus buscaram algum princípio básico e orientador de suas relações, o qual foi resumido em dois conceitos complementares e interdependentes: a razão de Estado e o Equilíbrio de Poder. Da primeira resultava o bem-estar do Estado a ser alcançado por quaisquer meios, com o interesse nacional estabelecido como prioridade; do segundo implicava a noção de que cada Estado deveria buscar seus próprios interesses a serem satisfeitos egoisticamente. Ambos os conceitos surgiram na França, país enfraquecido religiosamente e que viu nas rivalidades entre vizinhos (decorrente da Reforma religiosa) a fonte de seu fortalecimento. O Primeiro Ministro da França, Armand Jean du Plessis, conhecido como Cardeal de Richelieu, fez da razão de Estado e do equilíbrio de poder os vetores da política francesa entre 1624 e 1642, sendo este primeiro “um fato da vida, depois como forma de organizar as relações internacionais”²⁶. Segundo Richelieu, os Estados não deveriam apenas fazer o que é certo; deveriam ser fortes para fazer o que fosse preciso para se manter.

Desta forma, a política externa em equilíbrio de poder deve ser desapaixonada e livre de imperativos morais, a fim de romper com a possibilidade de emergência de outras grandes potências próximas às fronteiras estatais – físicas ou não. O único critério a ser definido neste modelo para o estabelecimento de alianças deve ser o interesse nacional, cujo objetivo principal é não permitir a ascensão de

²⁶ “(...) Richelieu colocou os interesses nacionais franceses acima de metas religiosas. Sua condição de cardeal não o impediu de perceber na tentativa Habsburgo de restabelecer a religião católica uma ameaça geopolítica à segurança da França. Para ele, não se tratava de uma ação religiosa e sim de manobra política da Áustria para ter o domínio da Europa Central e, com isso, reduzir o *status* da França à segunda categoria”. (KISSINGER, 1999, p. 60)

outras potências, tornando-se, assim, equilibrada a balança de poder. Desta forma, ao pensar em estabilidade gerada pelo equilíbrio de poder, pensa-se em paz não como aspiração moral, mas pura e simplesmente como não guerra – em que pese a possibilidade de conflitos periódicos em locais de esferas de influência a fim de firmar e manter o equilíbrio.

A Esfera de Influência acaba, assim, sendo consequência do Equilíbrio de Poder, pois se trata de região utilizada secundariamente por Estados que fazem parte do equilíbrio a fim de mantê-lo. É o caso da França no período do Cardeal Richelieu, país que subsidiou inimigos e fomentou revoltas a fim de conter expansão e dominação dos Habsburgos na Europa. Outro exemplo de esfera de influência, um pouco mais recente, pode ser citado com a Rússia pós-soviética, a qual interviu na Geórgia, no Tadjiquistão e outras áreas da antiga União Soviética, em operações destinadas à manutenção da paz na região (KISSINGER, 1999, p. 65). Em termos formais, a divisão do mundo em esferas de influência pode ser denotada nos Acordos de Helsinque, resultado da Primeira Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa, na década de 1970²⁷.

O Concerto de Estados, terceira forma de integração política em sistema de segurança, pode ser explicado e exemplificado com o Concerto Europeu de 1815, resultado do Congresso de Viena de 1814 no qual os Estados vitoriosos das Guerras Napoleônicas planejaram o mundo – então entendido como a Europa, após essas guerras. Nessa época, Áustria (Von Metternich), Prússia (Hardenberg), França (Luís XVIII e Talleyrand), Rússia (Alexandre I) e Inglaterra (Lord Castlereagh) estabeleceram a ordem internacional europeia na qual perdurou paz por cerca de 100 anos – exceção no período foi a Guerra da Crimeia, em 1854.

Paradoxalmente, esta ordem internacional, mais explicitamente criada em nome do equilíbrio de poder que em qualquer outra anterior ou desde então, apoiava-se o mínimo no poder. (KISSINGER, 1999, p. 82)

Ou seja, o Concerto de Estados pode ser resultado de um equilíbrio de poder, no qual são acrescidos valores comuns a orientar a conduta internacional dos Estados. Assim, a unidade de valores compartilhada somente pode ser rompida com bastante esforço, dificilmente compreendido. Esta união de valores decorre de

²⁷ “A relutância de muitos países europeus e dos Estados Unidos em aceitar uma política de ‘esferas de influência’, que, por sinal, foi admitida, embora condicionalmente, quando foram assinados os acordos de Helsinque, indica uma ojeriza generalizada pela retomada das práticas autodestrutivas de equilíbrio de poder como única maneira de enfrentar os problemas de segurança da Europa”. (KOŁODZIEJ, 1995, p. 332)

equilíbrio militar, mas não somente; deriva também de noções de poder e harmonia únicas, compartilhadamente pelos países. Desta forma, percepção comum da justiça pelos Estados reduz o risco de uso de força no meio internacional, sendo a compatibilidade entre políticas externa e interna essenciais para a compreensão do estado das coisas. Neste tipo puro, segundo Kissinger (1999, p. 83), as nações não se definem a partir da segurança, mas esta torna aquelas possíveis de existirem e se manterem.

A quarta possibilidade de integração política na formação e estabelecimento de sistema de segurança regional é a Comunidade Pluralista de Segurança. Nesta, a partir do momento em que Estados se integram e desenvolvem senso de comunidade estabelece-se o compromisso de que eventuais diferenças serão resolvidas sem o emprego de guerra – ou atos de guerra. Estes Estados, então, comprometidos com sua comunidade, criam não apenas uma ordem internacional estável, mas também, e especialmente, uma ordem internacional pacífica.

Nesta ordem internacional pacífica da comunidade pluralista de segurança, não há divergências fundamentais entre os Estados, o que não significa afirmar que haja regimes políticos comuns ou identidade de valores. Pelo contrário, caso os houvesse existiria uma comunidade amalgamada de segurança. Há, entretanto, concordância em relação à resolução de divergências por meio de soluções pacíficas, ao menos no seio da comunidade.

Sobre a existência de estrutura institucional para organizar e coordenar as ações do Estado nesta comunidade pluralista, é dispensável. Até mesmo porque a expectativa de não agressão depende de confiança recíproca entre os países, sendo, portanto, prescindível um aparato organizacional para garanti-la (a confiança mútua).

Uma quinta forma de sistema regional de segurança é a Hegemonia Consensual, ideia inicialmente proposta por Antonio Gramsci, mas cujo conceito foi melhor desenvolvido por Sean Burges (2008) ao estudar a política externa brasileira pós Guerra Fria. Em um modelo de hegemonia consensual o Estado *hegemon* lidera a criação de consensos por outros Estados, conduzindo estes a realizarem cálculos de custos e benefícios dos quais resultaria a adoção do consenso como resultado natural auto interessado e menos custoso. Há uma espécie de persuasão, porém sem elemento coercitivo, ao menos explicitamente. Segundo Burges (2008, p. 66),

The reality in Brazilian foreign policy is that Power was rarely directly applied or explicitly visible; influence was instead sought by disseminating ideas or by attempting to create situations where it became implicitly too costly for further countries to deviate extensively from the Brazilian policy. The coercive element is implicit, coming in the costs and lost opportunities attendant on exclusion from the project. Consensual hegemony – an oblique application of pressure or the advance creation of conditions that would make a future policy appear a self-interested move by other countries – comes into play here, allowing Itamaraty to mask consistent efforts to structure continental relations and organizations in a manner decidedly in Brazil's interests.

Por fim, a ideia de Comunidade Amalgamada de Segurança compreende, antes de qualquer outra coisa, uma comunidade. Ou seja, atores que compartilham valores, normas, símbolos, atores estes que possuem identidade comum, uma identidade social. A comunidade de segurança teorizada por Karl Deutsch (1957) implica em região político-geográfica na qual o uso da violência é impensável, em razão de acordo – expresso ou tácito, em geral este – segundo o qual os problemas sociais comuns devem ser resolvidos por meio de mudanças graduais e pacíficas.

Estas perspectivas de segurança regional e de integração em matéria de segurança não se excluem dos arranjos multilaterais. Isso porque o multilateralismo, como já mencionado, não implica necessariamente na existência de uma estrutura institucional formal que o molda, mas sim numa qualidade especial de relacionamento entre os atores envolvidos, baseada em princípios comuns que os orienta – algo que lembra um pouco a comunidade de segurança, em razão do compartilhamento de valores e princípios comuns. A base do multilateralismo, conforme proposta por Ruggie (1993) se refere à coordenação de relações entre três ou mais Estados, de acordo com certos princípios comuns.

Assim, pode-se entender como um arranjo institucional multilateral um sistema de segurança coletiva aprofundado, formado a partir de uma base principiológica que coordena as ações estatais. Segundo John Gerard Ruggie (1993, p. 9), em verdade, nunca teria existido tal sistema em sua forma pura, seria apenas um tipo ideal que se baseia na premissa de que a paz é indivisível; como consequência, uma guerra contra um Estado que faz parte de tal sistema de segurança coletiva é uma guerra contra todos os Estados integrantes do sistema.

Tal noção pode ser depreendida, no plano universal, tanto do extinto Pacto da Liga das Nações, quanto da vigente Carta da Organização das Nações Unidas²⁸:

Artigo 11. Ameaça de guerra interessando toda a Liga. “Direito amistoso”. 1. Fica expressamente declarado que toda guerra ou ameaça de guerra, atinja diretamente, ou não, algum dos membros da Liga, interessa a toda a Liga, e esta deve adotar as medidas apropriadas para salvaguardar eficazmente a paz das nações. (...) (LIGA DAS NAÇÕES, 1919)

Preâmbulo. (...) E, para tais fins, praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum (...). (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945)

No plano regional, podemos citar que adotam tal ideia de indivisibilidade e unidade principiológica da paz tanto a Organização dos Estados Americanos, quanto a própria União de Nações Sul-Americana – nesta, de forma implícita:

Artigo 2º. Para realizar os princípios em que se baseia e para cumprir suas obrigações regionais, de acordo com a Carta das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos estabelece como propósitos essenciais os seguintes: a) garantir a paz e a segurança internacionais; (...) d) Organizar a ação solidária em caso destes em caso de agressão. (...)

Artigo 3º. Os Estados americanos reafirmam os seguintes princípios: (...) h) A agressão a um Estado americano constitui uma agressão a todos os demais Estados americanos. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1949)

Preâmbulo. (...) Seguras de que a integração é um passo decisivo rumo ao multilateralismo e à vigência do direito nas relações internacionais para alcançar um mundo multipolar (...). Ratificando que tanto a integração quanto a união sul-americanas fundam-se nos princípios basilares de: (...) solidariedade; cooperação; paz (...). (UNASUL, 2008)

Neste sistema multilateral de segurança, conforme defendido por Ruggie (1993), a comunidade de Estados deve sempre responder às ameaças, primeiramente, pelos meios diplomáticos, passando-se, posteriormente, às sanções econômicas, para somente então fazer o uso da força, se e quando necessário – valeria a máxima da guerra como *ultima ratio*²⁹. Desta forma, qualquer agressor em potencial seria racional o suficiente para fazer o seu cálculo de custos e benefícios,

²⁸ Em que pese a crítica de alguns autores, no sentido de que pelo sistema de segurança coletiva da ONU, a ação coletiva somente pode ser realizada em caso de unanimidade dos mais poderosos do sistema ONU, leia-se, em caso de unanimidade dos membros permanentes do Conselho de Segurança (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 104).

²⁹ Vale destacar aqui que é esta justamente a ordem prevista na Carta da ONU das sanções possíveis quando houver necessidade de ação dos Estados-membros em caso de ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, Artigos 39 a 51).

e desistiria antes de qualquer ação real, reduzindo, assim, a incidência de situações de conflitos internacionais.

O que diferencia tal sistema de segurança coletiva de um mero conjunto de alianças militares é justamente a sua permanência no tempo e no espaço, assim como seu direcionamento a um inimigo indeterminado, a uma ameaça indeterminada e a uma vítima indeterminada. Essa determinação ocorrerá apenas quando houver o fato que gerou a ameaça ou a própria agressão. No caso das alianças militares, elas são formadas sempre tendo como base um inimigo ou uma ameaça já pré-estabelecidos (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 84; RUGGIE, 1993, p. 10).

Ainda sobre o multilateralismo em segurança, convém ressaltar que a coordenação dos Estados a partir de princípios multilaterais implica em princípios que são aceitos de forma geral, inequívoca e incondicionada pelos Estados que fazem parte do arranjo, ou seja, “sem remontar a interesses particulares das partes ou a exigências estratégicas que podem ser demandadas em certas situações”³⁰. Sendo assim, os Estados devem responder à agressão de forma conjunta, quando e onde ocorrer, independentemente de, individualmente, concordar ou discordar.

Duas premissas decorrem desta noção exposta de multilateralismo: a indivisibilidade e a reciprocidade difusa. A indivisibilidade entre os membros do aparato multilateral, a qual deve ser entendida como uma construção social, significa que os Estados devem agir no sentido da indivisibilidade da paz e da segurança internacionais, assim os afirmando. No caso da reciprocidade difusa, o arranjo deve agregar constantemente e no tempo valores e benefícios aos Estados que de si fazem parte.

Resta claro, da conceituação de como pode ser entendido o multilateralismo pelo construtivismo, especialmente na formulação proposta por John Gerard Ruggie, que o multilateralismo não é, portanto, algo novo, criado no pós-guerra. É uma forma de organização institucional (não necessariamente formal) que existe desde que existe o moderno sistema de Estados. No entanto, no decorrer desta pesquisa, procurou-se limitar seu âmbito de aplicabilidade ao lapso temporal 2003 a 2010 (apesar da retomada histórica, necessária para a compreensão da delimitação

³⁰ Em tradução livre, do original “(...) that is, principles which specify appropriate conduct for a class of actions, without regard to the particularistic interests of the parties of the strategic exigencies that may exist in any specific occurrence” (RUGGIE, 1993, p. 11).

proposta), e, mais ainda: procurou-se limitar sua utilização à região geográfica sul-americana, em matérias referentes à segurança e à defesa regionais, estudados a partir da política externa brasileira, e de como ela foi importante (ou não) na condução multilateral do tema na conformação do Complexo de Segurança Regional da América do Sul.

Desta feita, no capítulo seguinte será feito, então, o breve retomado histórico necessário à compreensão da formação dos conceitos brasileiros de segurança e defesa nacionais, assim como também necessário à compreensão da realidade existente a partir de 2003. E no último capítulo analisa-se a segurança regional compreendida pelo Brasil entre os anos de 2003 e 2010, em especial seu discurso no Plano de Defesa Nacional e sua agência multilateral regional.

2 SEGURANÇA REGIONAL E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A política externa brasileira na área de segurança, a partir de 1989, deve ser entendida no contexto da política externa geral. Entre 1930 e 1989 o Brasil caracterizou-se por um governo dotado autônomo frente aos principais e mais proeminentes Estados do sistema internacional. Na sua Chancelaria podia-se notar este reflexo, embora o país estivesse aberto às dinâmicas mundiais do capitalismo internacional. A política exterior era, então, uma “política de Estado, acima de regime, governo e partido” (CERVO, 2008, p. 49).

Em 1985, apesar da mudança de regime, do militar para o civil, a política externa nacional continuou seu ritmo, sofrendo mudança perceptível apenas em 1989. Até então, a política externa brasileira vinha sendo preparada para uma mudança “lenta, gradual e pacífica”, assim como aconteceu na mudança de regime. Desde 1974 vinham sendo conduzidas negociações para uma cooperação bilateral entre Brasil e Argentina (o que mais tarde resultaria na criação do MERCOSUL, em 1991) e defendida tese brasileira de necessidade de superação da miséria popular nas Américas como prioridade, em detrimento da estratégia estadunidense de enquadrar os conflitos no continente no esquema da Guerra Fria (CERVO, 2008, p. 50).

A inovação real na política externa brasileira ocorreu em 1989, resultado não da mudança de um regime de governo, mas sim da mudança da própria orientação do novo governo em si. A partir deste ano modelos de governos neoliberais ascenderam ao poder na América Latina em geral, e no Brasil especificamente, com convergência visível de propósitos, tanto na arena doméstica, quanto nas arenas econômica e internacional. Segundo Cervo (2008, p. 50),

A mudança na natureza da inserção internacional do Brasil durante a última década do século XX não correspondeu a uma invenção da inteligência política brasileira, como ocorrera na década de 1930, mas a uma adaptação ao consenso regional e aos conselhos dos países centrais.

Houve, no Brasil, uma transição de um modelo de Estado desenvolvimentista para um neoliberal, também conhecido como Estado normal.

Esta transição foi, na verdade, real ruptura de paradigmas na condução do Estado³¹. Neste modelo houve um processo de modernização nos países que o adotaram, o qual era concebido pelo centro do sistema capitalista mundial, em substituição à inteligência local. Nesta visão de mundo harmônico, proporcionada, sobretudo, pelos Estados Unidos, a valorização do indivíduo e do mercado refletia também na política externa brasileira: os blocos regionais passaram a ser privilegiados, e sua consolidação considerada uma etapa necessária à projeção internacional do país; a segurança foi entendida do âmbito nacional ou regional, e deste ao global; e as alianças estratégicas mudaram de foco, orientando-se também a países “emergentes”, como, por exemplo, Rússia, China e Índia (AMORIM *apud* GARCIA, 2008, p. 663).

A segurança na política externa brasileira, a partir de 1989, era percebida pelo Brasil como forma de manutenção da paz e da estabilidade regionais. Inicialmente, pensava-se também, em acordo com a ilusão kantiana dos governos da década de 1990 (CERVO, 2008), que esta zona de paz e estabilidade regionais seria um passo, um degrau, para o estabelecimento de uma paz mundial (AMORIM *apud* GARCIA, 2008, p. 662). No início deste período foram reforçados os mecanismos de construção de confiança e transparência, com a assinatura da Convenção sobre Armas Químicas³², a ratificação do Tratado de Tlatelolco³³, adesão ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis³⁴, ao Grupo de Supridores Nucleares³⁵ e, ao final da década, ao Tratado de Não Proliferação Nuclear – TNP³⁶.

³¹ “Collor ensaiou uma ruptura ao estilo dos outros países em 1990, mas logo Itamar Franco pôs freio às aventuras, tanto nas políticas públicas como na política externa. Depois chegaria Cardoso, que em seus dois mandatos realizaria uma prática sem paradigmas”. (BERNAL-MEZA, 2005, p. 223)

³² A Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estocagem e Uso de Armas Químicas e a Destruição das Armas Químicas Existentes no Mundo foi assinada em 1993, mas entrou em vigência internacional apenas em 1997, após o depósito do sexagésimo quinto instrumento de ratificação do acordo.

³³ O Tratado de Tlatelolco, assinado pelo Brasil em 14 de fevereiro de 1967, foi ratificado pelo Brasil apenas em 1994, e incorporado ao ordenamento nacional pelo Decreto nº 1.246, de 1994. Este documento legal dispõe sobre a proscrição de armas nucleares na América Latina e no Caribe e criou a OPANAL – Organização para a Proibição de Armas Nucleares no Caribe e na América Latina.

³⁴ O MTCR (Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis) foi anunciado em abril de 1987, pelo G7, e tinha por objetivo limitar a construção de mísseis capazes de lançar armas nucleares – com o passar dos anos e o desenvolvimento da tecnologia de guerra, foi substituída a expressão “armas nucleares” por “armas de destruição em massa”, a qual compreende além de artefatos nucleares armas químicas e biológicas. Sua adesão pelo Brasil foi formalizada em 11 de fevereiro de 1994.

³⁵ O Grupo de Supridores Nucleares foi criado em 1974 por países que se reuniram com o objetivo de garantir que a transferência de tecnologia sensível de material nuclear seja utilizada apenas para fins pacíficos. O Brasil aderiu ao Grupo, também conhecido como Clube de Londres, em 1996.

Apenas uma ressalva na adesão brasileira ao TNP: após relutância de anos à sua adesão, sob o argumento de que o documento favorecia o “congelamento do poder mundial” (Embaixador Araújo de Castro, *in* PAGLIARI, 2009, p. 186) em mãos das grandes potências políticas mundiais, o governo Fernando Henrique Cardoso alterou substancialmente a postura da Chancelaria brasileira, tendo este ponto de inflexão derivado “da determinação em perseguir um papel cada vez maior na área de segurança”:

Desta forma, o Brasil estaria se mostrando disposto a colaborar com os Estados Unidos, em prol de um mundo livre de armas nucleares, mas pacífico e seguro. (...) Naquele momento, o Brasil considerou que os benefícios em aderir ao Tratado eram mais vantajosos do que os custos da não adesão, na medida em que teria aumentada a sua credibilidade internacional (...). (PAGLIARI, 2009, p. 186)

Ao se iniciar a década de 1990, o Brasil passou a orientar-se, nas áreas de segurança e defesa, pelo que o professor Amado Cervo (2008) chama de “Segurança Multilateralizada”, também conhecida por outros autores como “Segurança Cooperativa”³⁷. Apesar de o planejamento estratégico desde então (1990) ter sido relegado a mera formalidade conceitual, decorrência da perda da autonomia decisória do Estado normal na década de 1990, atualmente (2000 a 2009) as questões relativas à segurança foram entendidas em seu conceito ampliado e desvinculadas da subserviência às maiores potências.

Ser ou não uma potência, manter ou não uma concepção estratégica como diretriz de Estado, definir ou não objetivos permanentes, dispor ou não de poder com o fim de conferir apoio logístico ao desenvolvimento econômico, equipar a política exterior com instrumentos de manobra internacional, entrelaçar defesa, segurança e política exterior, postar-se de forma assertiva diante de simplismos da segurança global como a Guerra Fria e o combate ao terrorismo, livrar o destino nacional de ameaças que o impedem de galgar a condição de País de centro do sistema capitalista, ou seja, livrá-lo de coerções econômicas, políticas, ideológicas e militares por parte dos países de centro, quando eles se sentem ameaçados, eis algumas questões pertinentes à política brasileira de segurança e defesa. (CERVO, 2008, p. 119)

As três principais inflexões da política de segurança e defesa na política externa brasileira ocorreram a partir do início da Guerra Fria. Brevemente, correspondem à (i) segurança coletiva da Guerra Fria, representada pelo

³⁶ O Tratado de Não Proliferação Nuclear foi firmado em 1º de julho de 1968, e entrou em vigor após a ratificação do instrumento por quarenta de seus membros. O Brasil aderiu ao TNP apenas em 07 de dezembro de 1998, quando o incorporou ao seu ordenamento jurídico interno pelo Decreto nº 2.864.

³⁷ “O Brasil envolveu-se com entusiasmo no que chamamos de segurança multilateralizada, denominação que a maioria dos estrategistas atuais chama de segurança cooperativa, ao ponto de ela exercer influência sobre sua política de defesa”. (CERVO, 2008, p. 118)

alinhamento do Brasil ao Ocidente, (ii) a nacionalização da segurança, sobretudo a partir da década de 1970, como forma alternativa de desenvolvimento integrado da indústria nacional, e (iii) segurança multilateralizada, orientada em níveis regional (integração política e cooperação na América do Sul) e global (afirmação do protagonismo brasileiro nas relações políticas mundiais).

A segurança multilateralizada teve como principal vetor a integração regional (não apenas econômica, como vinha inicialmente sendo pensada, mas também política) e o desenvolvimento de uma área de paz na América do Sul, como forma de “exclusão da área da ação e da pressão das grandes potências” (CERVO, 2008, p. 137); também foi importante à condução da política externa nacional a vontade de ascensão política do Brasil no cenário mundial, demonstrada pela defesa da necessidade de reforma da Organização das Nações Unidas – ONU e da busca de um assento permanente no Conselho de Segurança desta organização internacional. Acresce-se, ainda, a “diplomacia de ilusão kantiana” em escala global (CERVO, 2008, p. 137).

A integração regional e o estabelecimento de uma zona de paz na América do Sul foram propostos, efetivamente, com a emergência do regionalismo nas relações internacionais e ascensão ao cenário político mundial de zonas e complexos regionais como opções estratégicas de atuação conjunta dos Estados. No caso da América do Sul, contou com o protagonismo de três Estados-chave, Brasil, Argentina e Chile. A política brasileira para a América do Sul na construção deste sistema regional de paz iniciou-se com a eliminação de desconfianças entre Brasil e Argentina, na década de 1970, mas se aperfeiçoou com a formação do Mercado Comum do Sul em 1991, entendida a integração econômica como meio adequado à integração política (esta seria consequência lógica daquela, de acordo com os cânones neoliberais conduzidos e aceitos pelos governos da década de 1990, principalmente Cardoso).

Sobre a necessidade de uma reforma da ONU, com a inclusão do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança, cabe ressaltar que este pleito vem de longa data, e foi retomada sua discussão a partir do início da década de 1990.

Quando da criação da Sociedade ou Liga das Nações, após a Primeira Guerra Mundial, em 1919, o Brasil esteve ao lado das grandes potências

vencedoras da Guerra, esperando angariar apoio político à sua pretensão, àquela época de um assento permanente no Conselho:

Não obstante o Brasil estivesse ciente do espírito que presidiria a organização, isto é, do predomínio das grandes potências, consentâneo com a realidade do primeiro pós-guerra, pleiteou, superestimando o seu prestígio na constelação do poder mundial, um lugar permanente no Conselho. (BUENO, 1994, p. 61)

No ano de 1926 o Brasil se retirou da Liga, após desentendimentos sobre a sua candidatura a uma vaga permanente no Conselho. Uma das fragilidades ao seu pleito era “a falta de apoio ostensivo da América hispânica”, a qual não via no Brasil um legítimo representante de seus interesses junto à Sociedade das Nações (GARCIA, 2000, p. 96). Mas em fevereiro de 1926 a Polônia se candidatou ao posto, e Espanha e Brasil renovaram oficiosamente suas candidaturas, bem como Alemanha, China e Bélgica. Para complementar, a Suécia divulgou nota na qual se manifestava contrária ao aumento do número de assentos permanentes, salvo para o ingresso da Alemanha. A postura brasileira, ante a confusão de pleitos e de números de assentos, foi expressa em telegrama do diplomata Melo Franco, que estava em Genebra, ao Itamaraty:

(...) para o Brasil, vivia-se o “momento agudo do dilema”: ou a Liga das Nações reconhecia “o valor da nossa elevada colaboração e a importância da nossa grande pátria na comunhão internacional” ou, ao contrário, dava prova de que era “um instrumento puramente europeu e uma aliança de governos, sem lugar para a América...”. (*apud* GARCIA, 2000, p. 98)

O resultado foi a comunicação brasileira de sua retirada da Liga, a qual teria abandonado o idealismo wilsoniano de paz mundial e se rendido à perpetuação do passado pela associação à força das grandes potências. Ao Brasil não caberia continuar conivente com a “Liga das Grandes Potências, quase exclusivamente europeias” (GARCIA, 2000, p. 123).

O advento da Segunda Guerra Mundial resultou no fracasso desta experiência de organização mundial. No entanto, com a noção de continuidade, ao término do conflito foi criada a Organização das Nações Unidas, em 1945 – em cuja Comissão Preparatória o Brasil participou ativamente, entretanto modestamente, mas sempre reavivando a ideia de um assento permanente no então futuro Conselho de Segurança. Embora não tenha conseguido este assento permanente, na Primeira Assembleia Geral o Brasil obteve vitória na eleição como membro não-permanente, com o voto de 47 dos 50 Estados-membros presentes e votantes.

Em que pese a ocupação do cargo por dez vezes, desde a criação da ONU até o ano de 2011 (o atual mandato iniciou-se em 2010 e se estende até o ano seguinte), o desejo de um assento permanente permaneceu latente nos corredores do Itamaraty, mas foi reavivado com extensas atividades de bastidores, e mesmo aberta e claramente declaradas, em prol de sua consecução a partir da década de 1990, com o governo Itamar Franco, e seguido pelos governos Cardoso e Lula. Em artigo publicado na revista *Política Externa*, no ano de 2005, o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim do governo Lula, quando do aniversário de 60 anos das Nações Unidas, explicou:

O Brasil, cuja candidatura a membro permanente foi seriamente considerada em 1945 (...) tem defendido a necessidade de um Conselho de Segurança renovado, que reflita a emergência de países em desenvolvimento como atores globais. (...) Em 2004, o Brasil uniu-se ao Japão, à Alemanha e à Índia para desenvolver conjuntamente uma proposta capaz de aumentar a representatividade do Conselho, tornando-o mais democrático. (AMORIM, 2005, p. 23-24)

Por fim, a diplomacia considerada kantiana conduzida pelo Brasil a partir da década de 1990, entende a segurança como um imperativo de princípio de convivência pacífica dos Estados, sendo a cooperação o melhor e mais eficaz meio de se alcançá-la. Na “paz perpétua”, o “Estado cosmopolita universal” decorre do otimismo humano e do universalismo, sendo a união política total e completa (KANT, 2004). Evidente que esta não é a realidade política e internacional do mundo hoje, mas a diplomacia do governo Cardoso, sobretudo, propugnou por um mundo solidário, na condução de sua política externa, na esperança de que a cooperação seria a resposta para todos os problemas mundiais³⁸. Na diplomacia do governo Lula ainda tem-se o ideal kantiano em vista, mas não mais como entendimento da realidade, mas sim realmente como ideal, como algo a ser buscado – o governo Lula passou a orientar-se em sua política externa de forma mais próxima ao realismo do que ao idealismo.

O papel de mediador do Brasil em situações de crise são exemplos dos esforços conciliatórios tradicionais na chancelaria nacional, em busca desta liderança na cena política, seja em nível regional ou global. Um exemplo deste protagonismo são as iniciativas de geometria variável da política externa brasileira,

³⁸ “O idealismo kantiano da paz e da cooperação embutidos nessa possibilidade de governança global, próxima de um mundo ideal, regulado com legitimidade pelas instituições multilaterais, perpassou o pensamento de Cardoso e de seus ministros de relações exteriores, dóceis por conveniência ou afinados por convicção”. (CERVO, 2003, p. 05)

como o G3, por exemplo. O regionalismo e as potências regionais emergentes favoreceram a cooperação sul-sul, como possibilidade de inserção internacional da periferia do sistema no pós Guerra Fria – essas possibilidades foram aproveitadas pelas potências regionais, entendidas estas como grandes países periféricos, distintos dos pequenos e médios (GUIMARÃES, 2000, p. 21). Segundo Vizentini (2007, p. 161),

são precisamente suas potencialidades para promover maior desenvolvimento econômico, científico e tecnológico, capacidade militar, competitividade ampla e diversificada em nível internacional que distinguem os grandes países periféricos, que podem ter uma atuação menos passiva na estruturação da ordem internacional.

Neste contexto, países como o Brasil, potências regionais e emergentes no cenário internacional, possuem peso político, econômico e territorial demasiado grande para aceitar inerte e pacificamente as mudanças internacionais, porém não podem nelas influenciar de forma satisfatória individualmente. Assim, não lhes resta outra alternativa que não seja a articulação com outros Estados em situações semelhantes, a fim de juntos possuírem peso maior e frente de atuação conjunta que satisfaça seus interesses (VIZENTINI, 2007, p. 161). Foi a partir desta percepção da realidade internacional que se articulou o G3, ou IBAS – Índia, Brasil e África do Sul. O IBAS surgiu no início do governo Lula e teve como principais pontos de atuação política conjunta a rearticulação do poder internacional em um mundo que procura se consolidar cada vez mais como multipolar; a reforma da Organização das Nações Unidas, em especial de seu Conselho de Segurança; e o compromisso conjunto de priorizar a diplomacia como meio mais adequado à manutenção da paz e da segurança internacionais (BRASIL; ÁFRICA DO SUL; ÍNDIA, 2003).

A segurança multilateralizada conduzida pelo Brasil, a partir de 1989, pode ser entendida também no contexto regional, quando a América do Sul passou a ser privilegiada pela diplomacia nacional. Na verdade, a América do Sul foi “revista” pela chancelaria já no último governo militar, mas foi erigida a prioridade estratégica apenas a partir da década de 1990.

A política externa brasileira voltada à América do Sul é entendida por alguns autores como decorrente do pan-americanismo e consequência da propagação dos ideais bolivarianos de uma América unida e coesa, e por outros como recente, decorrente do aprofundamento da institucionalização do MERCOSUL, bloco este que teria tido a função de se tornar o “núcleo duro” responsável por “um novo viés

na política externa do Brasil” (MIRANDA, 2009, p. 03). Para estes autores, que entendem a política externa brasileira como decorrente do aperfeiçoamento do núcleo duro regional, a diplomacia nacional decorreu de um projeto estratégico voltado ao subcontinente, “com vistas a uma integração que se apresentasse como alternativa de defesa conjunta frente à globalização neoliberal e às grandes questões internacionais” (MIRANDA, 2009, p. 03). Segundo Cervo (2008, p. 137), a construção da segurança regional na América do Sul “contou com o protagonismo brasileiro nos anos 1980, argentino nos 1990 e novamente brasileiro no início do século XXI”. Daí a importância central de se entender a zona de paz na América do Sul a partir do núcleo duro regional, conforme será verificado adiante (3.3.2).

Do ponto de vista regional, foi importante à estabilidade regional e à segurança na América do Sul as iniciativas dos governos brasileiro, argentino e paraguaio, que resultou no Acordo Tripartite Itaipu – Corpus, de 19 de outubro de 1979, o qual pôs termos à questão do uso de recursos hídricos na região, “considerado o antecedente mais importante para o fim das rivalidades e a construção da cooperação entre Brasil e Argentina” (MATHIAS; GUZZI; GIANNINI, 2008, p. 73). Considera-se este acordo como precursor das negociações posteriores de acordos militares regionais entre Brasil e Argentina, o que resultaria na distensão das desconfianças entre os países.

A Guerra das Malvinas, em 1982, também foi outro ponto importante para o fortalecimento dos laços entre Brasil e Argentina. Neste episódio, em que os Estados Unidos optaram por dar mais importância à Organização do Tratado Atlântico Norte – OTAN do que ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – TIAR em âmbito regional, apoiando assim a Inglaterra no conflito e não a Argentina, o Brasil ao apoiar a Argentina proporcionou o clima necessário à aproximação entre os Presidentes Alfonsín e Sarney (BANDEIRA, 2005, p. 446-449).

Um projeto brasileiro de uma zona de paz regional para a América do Sul foi conformatado a partir de 1986, com a aprovação da proposta do Brasil apresentada à ONU para a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul – ZOPACAS³⁹ (este projeto foi resultado da rejeição brasileira à proposta sul-africana, de criação de uma Organização do Tratado do Atlântico Sul, conduzida e orientada pelos

³⁹ Resolução 41/11 da ONU, de 27 de outubro de 1986.

Estados Unidos, em retaliação à posição dos EUA durante a questão das Malvinas). Esta união de distintos e diferentes Estados em âmbito bi-regional corresponde às aspirações brasileiras da América do Sul entendida como espaço de projeção natural de seus interesses. Neste contexto, o atlântico africano torna-se também fundamental à manutenção de um sistema regional de segurança, por ser uma das fronteiras brasileiras (mesmo que distante, está o continente africano próximo geograficamente à fronteira marítima nacional). Logo no Preâmbulo da Resolução que a criou, deixa-se clara a aspiração pacífica da região, assim como se reconhece o entorno regional como importante ponto de início à busca da consolidação da segurança em âmbito internacional:

Convinced of the importance of promoting peace and co-operation in the South Atlantic for the benefit of all mankind and, in particular, of the peoples of the region,
 Convinced further of the need to preserve the region from measures of militarization, the arms race, the presence of foreign military bases and, above all, nuclear weapons,
 Recognizing the special interest and responsibility of the States of the region to promote regional co-operation for economic development and peace,
 (...)
 Convinced that the establishment of a zone of peace and co-operation in the South Atlantic would contribute significantly to the strengthening of international peace and security and to promoting the principles and purposes of the United Nations. (UNITED NATIONS, 1986)

A convergência de interesses da política externa brasileira em segurança regional com outros países da própria América do Sul ocorreu com a aproximação chilena, por meio de maior relacionamento entre Comunidade Andina e MERCOSUL. A viabilização de projetos de infraestrutura na região norte do subcontinente, via BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento) e CAF (Comunidade Andina de Fomento), o que resultou, posteriormente, na criação da Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA, é uma expressão desta aproximação.

Ainda no âmbito multilateral, foi realizada em 1995 a Primeira Reunião de Ministros de Defesa das Américas, em Williamsburg, nos Estados Unidos, mas já a segunda, no ano de 1996 ocorreu na Argentina (Bariloche) e a quarta no Brasil, em Manaus, no ano de 2000. Todas estas reuniões, ocorridas no seio da Comissão de Segurança Hemisférica da Organização dos Estados Americanos – OEA, propiciaram o ambiente em que seria proposta, em 2004, a Declaração de Quito, segundo a qual a segurança regional (no caso, hemisférica) deveria ser entendida

de forma ampliada, conjugando, além das questões bélico-militares tradicionais, as ameaças do tráfico internacional de drogas, dos países não democráticos e até mesmo da fome.

São, ainda, importantes mecanismos regionais na América do Sul em matéria de defesa e segurança a Declaração de Ushuaia⁴⁰, o Compromisso de Lima⁴¹, a Declaração de Guayaquil sobre a Zona de Paz e Cooperação Sul-Americana (2002) e a Declaração de São Francisco de Quito sobre o Estabelecimento e o Desenvolvimento de uma Zona de Paz Andina. O aspecto comum a todos esses documentos internacionais é o destaque dado ao início da conformação de uma área sub-regional na qual a paz e a segurança são imperativos e indivisíveis, os quais devem ser alcançados por meio de mecanismos que garantam o estabelecimento de confiança recíproca dos países da América do Sul.

No ano de 2004 o governo brasileiro apresentou o projeto desenvolvido pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, denominado “Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022”, no qual constavam objetivos estratégicos nacionais de curto e médio prazo, dentre eles a Defesa Nacional não mais como objetivo autárquico, mas como projeto a ser construído em conjunto com países de seu entorno, na América do Sul. Foi a partir deste documento que se uniram os Estados da região, na Primeira Reunião de Ministros de Defesa da Comunidade Sul-Americana de Nações, em 14 de junho de 2006. No documento final da reunião, conhecido como Declaração de Bogotá, os onze países reconheceram a necessidade de cooperação conjunta em Segurança e Defesa regional na América do Sul, e estabeleceu-se a base para a posterior criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (o qual foi criado dois anos depois, em 2008).

2.1 SEGURANÇA E INTERESSE NACIONAL (1930-1945)

Ao final de 1930 Getúlio Vargas ascendeu à Presidência da República no Brasil, e neste cargo permaneceu por um período de quinze anos. Vargas assumiu a chefia de um Estado da periferia, em contexto internacional marcado por profundas

⁴⁰ De 1998, cria a Zona de Paz do Mercosul.

⁴¹ De 2002, o documento também é conhecido como Carta Andina para a Paz, a Segurança, a Limitação e o Controle de Gastos destinados à Defesa Externa.

crises econômicas, o que resultava, para o Brasil, em um país agrícola-exportador sem mercado para destinar seus produtos (FAUSTO, 2002, p. 185). Do ponto de vista político, o desprestígio brasileiro após sua saída da Liga das Nações também afetava a sua postura no cenário internacional. Em que pese esses contratempos, o Governo Provisório foi pronta e rapidamente reconhecido pela sociedade internacional, sobretudo em razão da garantia do cumprimento dos acordos estabelecidos anteriormente pelo país (CERVO; BUENO, 2008, p. 233).

Junto com esse novo governo, e essa nova etapa na vida republicana do país, uma nova percepção do interesse nacional foi formada (RODRIGUES, 1966). O interesse nacional não mais beneficiava apenas os mandatários do poder, mas procurou-se incorporar outros segmentos sociais, os quais representassem significativamente os brasileiros, tais quais sindicatos, associações etc..

A fim de abranger uma parcela maior da sociedade nos assuntos de interesse do Estado, sobretudo o chamado interesse nacional, a política externa do governo de Vargas reformulou e reforçou a ideia da necessidade de um projeto de desenvolvimento nacional, o qual seria essencial e indispensável à projeção do país no plano internacional. E essa projeção somente seria viável quando o Brasil se tornasse um país autárquico na sua indústria de base⁴² – projeto que incluía desde uma indústria siderúrgica nacional forte até programas de nacionalização de minas, transporte, comunicação e cabotagem.

No ano de 1934 foi promulgada nova Carta Constitucional brasileira, na qual figurava, pela primeira vez, o tema da “Segurança Nacional” (FAUSTO, 2002, p. 193), elevado ao status de interesse nacional⁴³.

Nesse mesmo período inicial do governo de Getúlio Vargas, merece destaque o fortalecimento das Forças Armadas⁴⁴, com o crescimento significativo de seu efetivo e também de seu reaparelhamento com equipamentos modernos e mais sofisticados. Esse projeto varguista de fortalecimento era fruto de sua ambição em

⁴² “De acordo com o pensamento de Vargas e dos militares que o assessoravam, a segurança passava pela industrialização e esta pela implantação da grande siderurgia”. (CERVO, 2008, p. 128)

⁴³ O artigo 159 criava, inclusive, um Conselho Superior de Segurança Nacional, o qual teria, dentre outras missões, o compromisso de defender o Estado, os poderes constitucionais, a lei e a ordem, com o auxílio das Forças Armadas.

⁴⁴ Vale mencionar, aqui, que, em que pese o fortalecimento das três armas, Exército, Aeronáutica e Marinha não eram forças coesas e unidas, sejam internamente, sejam entre si. Vide, por exemplo, o comentário do historiador Boris Fausto (2002, p. 196), segundo o qual “a Revolução de 1932 contribuiu para a depuração do Exército (...). Assim se consolidou um grupo leal a Getúlio Vargas, onde se destacaram duas figuras: Góis Monteiro e Eurico Gaspar Dutra”.

transformar o Brasil em potência política e militar regional na América do Sul, bem como possibilitar a “modernização do país pela via autoritária” (FAUSTO, 2002, p. 202).

2.2 SEGURANÇA COLETIVA (1945-1967)

O contexto político mundial entre os anos de 1945 e 1967 condicionou a política externa brasileira e a percepção do país nas áreas de segurança nacional e internacional. Da Guerra Fria e o “congelamento nocivo do poder mundial em mãos de poucas potências” (CERVO, 2008, p. 128) decorreram as fronteiras ideológicas (capitalismo e socialismo) e a divisão do mundo em esferas de influência. Neste momento histórico, a agenda internacional de segurança acabava restrita e reduzida a questões militares e estratégicas, e pouca opção restava ao Brasil, assim como as demais pequenas e médias potências, que não se envolver nos sistemas regionais de alianças.

A proposta de um terceiro bloco, não alinhado a nenhuma das superpotências, norte-americana ou soviética, foi uma forma de se tentar obter alguma autonomia face aos mandos e desmandos dos grandes poderes.

A Argentina de Juan Domingo Péron foi pioneira nessa tentativa, ao formular a doutrina de *Terceira Posição*. Os países do terceiro Mundo deram o primeiro grito de independência diante da divisão bipolar durante a Conferência de Bandung, em 1955, que deu origem ao grupo de países integrados no Movimento dos Não Alinhados. Mais tarde, o Grupo dos 77 tomaria a frente dos povos atrasados para dialogar com o Norte desenvolvido. Deng Xiao Ping propunha nos anos 1970 a teoria dos três mundos e a união das potências médias e pequenas contra as superpotências. (CERVO, 2008, p. 129)

A América Latina, e o Brasil, contavam com presença dos Estados Unidos, seja explícita ou implicitamente: a construção do sistema interamericano nada mais foi que uma forma de consolidar a orientação estratégica norte-americana de uma área livre de influência soviética nas Américas, sob a forma da Organização dos Estados Americanos – OEA e do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – TIAR.

Neste contexto a segurança coletiva é assim entendida pelo fato de conjugar, à *Pax Americana*, duas concepções da sociedade estadunidense: o livre fluxo de capitais e o combate ao comunismo (CERVO, 2008, p. 129). E estes

parâmetros de segurança coletiva foram incorporados à política externa brasileira, especialmente durante os anos de 1945 a 1967. Neste momento histórico, a política externa brasileira pautava-se pela autonomia decisória e defesa dos interesses nacionais, ao mesmo tempo em que alinhava estes interesses aos interesses estadunidenses.

Decorrente da redemocratização após quinze anos do governo Getúlio Vargas, o Brasil esperava dos Estados Unidos uma nova fase no relacionamento bilateral entre os dois países. No entanto, Estados Unidos e Brasil tinham interesses e entendimentos diferentes sobre os temas de segurança e de desenvolvimento. Para o Brasil, era necessário alinhar-se à emergente grande potência mundial, a fim de obter para si benefícios decorrentes de sua lealdade política. Para os Estados Unidos, a prioridade seria a expansão de sua influência – seja política, seja econômica – por outros continentes, além da América Latina. EUA iriam voltar-se novamente ao seu “quintal” apenas a partir da proposta de Kubitschek de uma Operação Pan-Americana (OPA) e da Revolução Cubana.

Segundo Cervo (2008, p. 130), o Brasil alimentou ilusões infundadas durante o governo Eurico Gaspar Dutra, ao acreditar em ganho de capital político decorrente de cooperação e orientação incondicionada aos Estados Unidos, e também ao crer que o liberalismo econômico inspirado no modelo estadunidense renderia investimentos maiores no país. É de se destacar que essa crença na “ilusão de divisas” também permeou a política exterior seguinte, de Getúlio Vargas, governante que acreditava que o alinhamento irrestrito aos EUA resultaria em maiores investimentos financeiros e industriais, assim como havia ocorrido à época da II Guerra Mundial.

Durante o governo Juscelino Kubitschek a política exterior brasileira detinha carga ideológica visível e clara, utilizando-se do ocidentalismo como forma de cooperação para com os Estados Unidos, o que resultou, inclusive, na Operação Pan-Americana. Em carta, de 28 de maio de 1958, do presidente Kubitschek ao presidente dos EUA, Dwight D. Eisenhower, foi expressa a solidariedade brasileira para com o então vice-presidente Richard Nixon que, em viagem à América Latina, foi duramente criticado pelos órgãos de imprensa locais, assim como por boa parte da elite dos países por onde passou⁴⁵. Neste documento foram expostos alguns dos

⁴⁵ “A reação que se seguiu aos atos reprováveis contra a pessoa do bravo e sereno Senhor Nixon, por parte dos Governos e da opinião pública das próprias nações que foram teatro de tão lamentáveis

termos desta Operação, segundo a qual as ideias de unidade americana e destino comum deveriam ser resgatadas, a fim de afastar a ameaça do comunismo do continente e fortalecê-lo frente aos Estados de fora da região.

O discurso, de 20 de junho de 1958, do presidente brasileiro aos representantes dos Estados Americanos demonstrou o interesse nacional pela formação de um espaço integrado e cooperativo nas Américas, mas sem grandes ambições do Brasil no plano continental, ao menos no discurso:

Quanto à Operação Pan-Americana em visto, desejo ressaltar o que já foi por todos compreendido: o Brasil pretende apenas colaborar, na medida de suas forças, para um entendimento geral e efetivo entre países irmãos do continente. Nada pleiteia para si, isoladamente, nem haverá, nas gestões específicas da Operação iniciada, cabimento para conversações bilaterais. Não há, nesta comunidade de nações livres, pretensão a liderança que logre resultados fecundos e duradouros. (Juscelino Kubitschek *in* GARCIA, 2008, p. 491)

O alinhamento incontinenti aos Estados Unidos e a defesa do ocidentalismo ficam claros mais adiante no discurso, quando Kubitschek afirma que “tem esse sentido minha mensagem ao Presidente Eisenhower, homem provado de lutas e responsável pela defesa e preservação de valores caros à civilização ocidental” (GARCIA, 2008, p. 492), além de destacar a assistência “desinteressada” dos Estados Unidos no Plano Marshall⁴⁶.

Mudando a orientação da política externa brasileira que vinha sendo adotada até então, os governos seguintes, de Jânio Quadros e João Goulart, inovaram ao propor não mais a aceitação e orientação incondicionada aos Estados Unidos, e ao definir o que viria a ser chamada de Política Externa Independente, cuja principal característica era a autonomia decisória.

A Política Externa Independente tirava raízes do nacionalismo de Vargas e do desenvolvimento de Kubitschek, porém comportava um elemento conceitual novo, a autonomia decisória face à divisão bipolar. (CERVO, 2008, p. 130)

Esta autonomia decisória da Política Externa Independente não implicava em confronto direto com quaisquer potências, mas tão apenas numa inversão de

ocorrências, prova que partiram as referidas manifestações de simples minoria”. (Juscelino Kubitschek *in* GARCIA, 2008, p. 489)

⁴⁶ Em sentido diverso tem seguido os historiadores, como, por exemplo, Paul Kennedy (1989, p. 345), para quem a série de acordos internacionais firmados entre 1942 e 1946, com vistas à ajuda financeira dos Estados Unidos aos países europeus arrasados economicamente em decorrência da II Guerra Mundial, conhecida como Plano Marshall, condicionou a assistência à satisfação das exigências estadunidenses de livre conversibilidade das moedas e da livre concorrência.

prioridades: ao invés de privilegiar o alinhamento às diretrizes ocidentais de condução de políticas nacionais (internas ou externas), privilegiavam-se os interesses nacionais, então primordialmente relacionados ao desenvolvimento e à segurança.

Dia 2 de abril de 1964 o deputado Ranieri Mazzilli, presidente da Câmara, assumiu a presidência, enquanto o Supremo Comando da Revolução (integrado pelos comandantes das três armas) decretada o Ato Institucional nº 1, conferindo poderes ao executivo para expurgar as principais instituições do País, visando a eliminar o 'populismo subversivo' do cenário político. Um congresso expurgado elegeu um dos líderes golpistas, o General Humberto de Alencar Castelo Branco (então promovido à Marechal), como novo presidente, tomando posse no dia 15. (VIZENTINI, 2004, p. 24)

Da mesma forma que o governo Castelo Branco realizou mudanças político-econômicas significativas, como alteração do nome do país, de Estados Unidos do Brasil para República Federativa do Brasil⁴⁷, e a nomeação de Otávio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, respectivamente, também foram realizadas mudanças no Ministério das Relações Exteriores. Em 5 de abril de 1964 assumiu o cargo de Chanceler Vasco Leitão da Cunha, substituindo-o, no ano de 1966, por Juracy Magalhães.

A orientação do novo governo ao Ministério de Relações Exteriores foi no sentido de afastamento dos diplomatas vinculados à Política Externa Independente e de aprofundamento das relações Brasil – Estados Unidos, considerado líder do mundo ocidental, confirmando, na política externa brasileira, o maniqueísmo da Guerra Fria no cenário internacional⁴⁸.

Neste momento histórico, a segurança era entendida pela ideia de formação de uma potência mundial brasileira e pela construção de um Poder Nacional, a partir de um modelo econômico de desenvolvimento dependente e associado (VIZENTINI, 2004, p. 31-32). A independência brasileira seria reafirmada pela inserção do Brasil como protagonista no cenário internacional, Estado democrático e aliado dos demais países “livres pela democracia representativa”, resguardada a “interdependência, seja no campo militar ou no político”, sendo necessária a “íntima colaboração com o sistema ocidental” (CASTELO BRANCO, *apud* VIZENTINI, 2004, p. 32-33).

⁴⁷ No ano de 1967, com a promulgação da nova Constituição.

⁴⁸ “Como diretrizes da política externa do governo Castelo Branco, pode-se identificar a dimensão hemisférica voltada aos EUA, uma abertura amplamente favorecida ao capital estrangeiro e a ênfase nas relações bilaterais. Ao assumir, Castelo Branco tratou de dismantlar as realizações e princípios da PEI, o ideário da OPA e a autonomia brasileira diante da divisão bipolar do mundo e da hegemonia norte-americana da América Latina”. (VIZENTINI, 2004, p. 31)

Esta “correção de rumos” que foi imposta à política externa brasileira no governo Castelo Branco reduziu a autonomia definida ao tempo da Política Externa Independente. A partir de agora, a prioridade seria o restabelecimento de laços mais estreitos entre Brasil e Estados Unidos e a consequente retomada da política nacional de segurança em conformidade com os parâmetros da segurança coletiva proposta pelos EUA durante a Guerra Fria.

O rompimento das relações diplomáticas com Cuba, neste momento, foi fruto dessa orientação conforme a segurança coletiva, assim como a participação na intervenção militar da República Dominicana em 1965.

O hiato Castelo Branco não passou, contudo, de um momento efêmero da política exterior. Seu sucessor, Artur da Costa e Silva, recuperaria em 1967 as tendências inerentes à Política Externa Independente. Essa nova inflexão consolidou o desenvolvimentismo como paradigma de política exterior, uma orientação a prevalecer até 1989, e repôs a segurança como variável dependente, não mais da cobertura norte-americana, mas da base econômica, suficientemente robusta para prover-lhe os meios. (CERVO, 2008, p. 131)

2.3 SEGURANÇA NACIONAL (1967-1989)

A segurança durante o período entre os anos de 1967 e 1989 foi orientada pela política externa brasileira a deixar de lado o conceito de segurança coletiva da época anterior (entre os anos 1945 e 1967), época em que predominava a noção da *Pax Americana* como forma de se obter uma ordem internacional justa e segura, sob o argumento de que esta política de segurança não seria suficiente para a “superação das desigualdades entre as nações” (CERVO, 2008, p. 131): a divisão do mundo bipolar não era mais satisfatória para se compreender a realidade do ordenamento global, este não mais restrito à rígida divisão de mundo entre norte e sul.

Neste período, o Marechal Arthur da Costa e Silva assumiu a presidência brasileira em março de 1967, tendo nomeado como seu Ministro das Relações Exteriores Magalhães Pinto, responsável pelo que se chamou de “Diplomacia da Prosperidade”. A condução da política externa brasileira neste período, de 1967 a 1969, pautou-se, sobretudo, pela superação da “crença ingênua na fraternidade norte-americana em relação ao Brasil” (VIZENTINI, 2004, p. 77), com destaque à

busca de autonomia⁴⁹ e de desenvolvimento nacionais, sejam no plano interno quanto externo.

Na América Latina, o Itamaraty passou a criticar a criação de uma Força Interamericana de Paz, propôs a integração regional “horizontal” e a cooperação no campo nuclear, além de buscar relacionar-se com a hispanoamérica através da Cecla (Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana) e não da OEA, dentro de um enfoque que se afastava do pan-americanismo e buscava o latino-americanismo. (VIZENTINI, 2004, p. 78)

A principal característica da Diplomacia da Prosperidade de Costa e Silva foi a substituição da prioridade da segurança para a prioridade do desenvolvimento – neste momento, o desenvolvimento endógeno do país teria como consequência a segurança nacional do país. Fora abandonada a noção de segurança coletiva, fronteiras ideológicas⁵⁰ e a independência do país seria representada pela sua política externa soberana (BANDEIRA, 2005, p. 410), bem como “chegou-se à conclusão de que convinha reforçar o poder e ampliar a margem de ação protagônica do Sul”. (VIZENTINI, 2004, p. 85).

A Escola Superior de Guerra teve também grande e importante papel na formação do pensamento brasileiro de segurança nacional neste momento. A noção de inimigo interno subversivo foi ali forjada, assim como houve a atribuição de funções específicas de diplomacia paralela aos militares na América do Sul, os quais se associaram às elites de direita e instruções oficiais dos Estados Unidos (CERVO, 2008, p. 131). Em que pese o pensamento estratégico nacional alinhado à potência ocidental, na política externa brasileira prevaleceu o discurso e a ação da chancelaria no sentido de não mais vincular-se diretamente às ordens emanadas pelos defensores do postulado da segurança coletiva.

Esse abandono da segurança coletiva, o qual acabou resultando mais tarde na nacionalização da segurança, pode ser constatada pela não participação brasileira à reunião de junho de 1967 na Organização dos Estados Americanos, convocada pela Venezuela – em que pese a participação ativa brasileira nesta

⁴⁹ Vale destacar, num exemplo de orientação pautada pela autonomia, a recusa em assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear, de 1968, que veio a sê-lo apenas em 1998, sob o governo Fernando Henrique Cardoso.

⁵⁰ Em que pese o abandono da noção de fronteiras ideológicas, vale ressaltar que “conquanto voltasse a defender, desde o governo Costa e Silva, o princípio de não-intervenção e o respeito à soberania dos povos, o Brasil, cujo regime militar passara a orientar-se pelo nacionalismo de direita, não podia admitir, em sua vizinhança, experiências de esquerda, que viessem a estimular a chamada subversão e obstaculizar, externamente, a expansão dos seus interesses econômicos” (BANDEIRA, 2005, p. 416).

organização internacional – com a finalidade de debater os parâmetros da segurança coletiva regional.

Também merece destaque no governo Costa e Silva a veemente objeção ao Tratado de Não Proliferação Nuclear, cujo teor proposto por Estados Unidos e União Soviética acabava por congelar ainda mais o poder internacional e, por consequência, as possibilidades brasileiras de desenvolvimento de tecnologias próprias sensíveis e estratégicas. Segundo o então Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores, Sérgio Corrêa da Costa (1967),

O que não aceitamos é (...) a abdicação de nossa capacidade própria de uma faculdade de soberania, sob a forma de uma renúncia à fabricação futura dos explosivos nucleares. Aceitar qualquer imposição da espécie seria absurdo, tão absurdo e antinacional quanto nos tempos da colônia acatar a imposição de Dona Maria I, a Louca, que proibiu a instalação de fundições de ferro no Brasil.

A desigualdade tecnológica constante do acordo internacional resultou em duas condições colocadas pelo Brasil para sua adesão, quais sejam: não impedimento de acesso à tecnologia nuclear e garantia de desarmamento progressivo também das duas grandes potências mundiais (COSTA, 1967). Como essas duas condições brasileiras nunca sequer foram cogitadas pelos dois pólos hegemônicos, apenas o governo Fernando Henrique Cardoso, mais de vinte anos depois, estudou a adesão ao tratado, e a fez no ano de 1998⁵¹.

Em 1968, Magalhães Pinto considerava o tratado dos dois grandes duplamente discriminatório – contrário aos que não detinham a tecnologia nuclear ou as armas atômicas – e nocivo ao Brasil, que estabeleceu sua política nuclear em dois pontos: a) renúncia às armas nucleares, apoio ao desarmamento nuclear e à não-proliferação; b) determinação de utilizar a energia nuclear para acelerar o desenvolvimento, não pela importação do produto final, mas gerando uma tecnologia própria, conforme já procediam até mesmo países em desenvolvimento como Índia, Paquistão e Argentina. (CERVO; BUENO, 2008, p. 405)

Apesar de parecer, à primeira vista, paradoxal, em razão da não participação brasileira no Tratado de Não-Proliferação Nuclear, o Brasil firmou, em 1967, o Tratado do México sobre Proscrição de Armas Atômicas na América Latina. No entanto, coerente com a postura brasileira, pois veio no sentido do entendimento da

⁵¹ A inflexão na política nacional de desarmamento ocorrida no governo Fernando Henrique Cardoso foi justificada pela necessidade de expressão internacional do compromisso brasileiro de uso da energia nuclear com fins exclusivamente pacíficos, porque, conforme o então Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, “o verdadeiro progresso só pode ser encontrado na paz e na segurança duradouras”, rejeitando “a noção de que as armas nucleares possam trazer segurança a qualquer nação”. (LAMPREIA, 1999, p. 392)

chancelaria brasileira de que se tratava de acordo internacional o qual não estabelecia condições gravosas ao interesse nacional e acolhia todas as pretensões brasileiras, diferentemente do TNP, o qual confundia finalidades bélicas com pacíficas, tolhendo, assim, o desenvolvimento econômico nacional (COSTA, 1967).

O governo do General Emílio Garrastazú Médici foi indicado pela Junta Militar que esteve no poder por dois meses, após o fim do governo de Costa e Silva. A Diplomacia do Interesse Nacional de Médici caracterizou-se pela postura pró-Estados Unidos, conjugada com forte teor desenvolvimentista. Desta feita, o multilateralismo perdeu espaço para o bilateralismo, ficando o primeiro destinado a assuntos gerais relacionados à ordem política e econômica mundial, e o segundo restrito a assuntos para os quais o Brasil tinha interesses materiais diretos (VIZENTINI, 2004, p. 136).

De 1969 a 1974 a política externa brasileira, conduzida pelo Ministro das Relações Exteriores Mário Gibson Barboza, projetava a noção de poder nacional para fora do país, sendo necessário o bom desempenho econômico-financeiro do país para que pudesse garantir estabilidade política e conformar o projeto de Brasil Potência (VIZENTINI, 2004, p. 135; BECKER, EGLER, 2003, p. 153). O objetivo final do projeto era o ingresso do país no primeiro mundo. Para tal, a estratégia seria privilegiar o interesse nacional, com o mínimo possível de concessões no plano internacional, aceitando a ordem internacional como ela era normatizada, e não buscando alterá-la ou conformá-la aos seus desejos.

A estratégia não era mais a do anti-imperialismo, mas a da busca de uma melhor posição para o Brasil *dentro do imperialismo*, passando do radicalismo ao gradualismo e oportunismo (ou “pragmatismo”), evitando-se os extremos da prepotência (de Costa e Silva) e da subserviência (de Castelo Branco). (VIZENTINI, 2004, p. 139)

Como era de se esperar, de uma política externa não mais contestadora da ordem vigente, mas que a assimilava como realidade pronta e à qual o país deveria apenas aceitá-la e anuir com a grande potência do continente, a desconfiança dos demais países latino-americanos se fez presente. Ademais, a ideia de um Brasil Potência também resultava em uma diplomacia militar paralela que não permitiria o estabelecimento de um entorno geográfico hostil aos seus projetos. Desta feita, o Brasil foi acusado pelos seus vizinhos sul-americanos de plano para ocupação do Uruguai, e participação nos golpes militares da Bolívia (1971) e do Chile (1973) (VIZENTINI, 2004, p. 151).

O conteúdo desenvolvimentista da política externa de Médici também teve bastante importância no entorno regional, pois foi neste governo que muitos projetos de cooperação regional (bilateral, em sua maioria) foram estudados e negociados: Tratado para o Aproveitamento Hidrelétrico do Rio Paraná, entre Brasil e Paraguai, firmado em 1973; Acordos Rodoviários e Acordos de Cooperação Técnica e Científica entre Brasil e Bolívia, firmados em 1973 e 1974; estudos para criar uma binacional de carvão com a Bolívia, em 1973; projetos de desenvolvimento das bacias do Jaguarão e da Lagoa Mirim, com o Uruguai, em 1973; Convênio de Cooperação Técnica com a Venezuela, em 1973.

Em março de 1974 assumiu o poder o General Ernesto Geisel, que nomeou como seu Chefe da Casa Civil o General Golbery do Couto e Silva, e como Ministro das Relações Exteriores Antonio Azeredo Silveira. A linha de orientação na condução da política externa brasileira passou, então, a ser o Pragmatismo Responsável, com destaque à autonomia multilateral e ao desenvolvimento. Reflexos da proeminência da orientação autonomista foram a convergência de políticas para desenvolvimento tecnológico e industrial-militar com países árabes⁵², assim como a formação de *joint ventures* para prospecção de petróleo no Oriente Médio, o estabelecimento de relações de troca com a China e fortalecimento com demais países do campo socialista, protagonismo em instituições e foros multilaterais, aproximação política e econômica com Estados africanos⁵³, o estreitamento do relacionamento com Europa Ocidental e Japão e, por fim, o início da formação de laços concretos de cooperação com os vizinhos das Américas do Sul e Latina⁵⁴. Como não poderia deixar de ser, o afastamento e a divergência em relação a Washington resultaram em oposição dos Estados Unidos e de boa parte da elite conservadora brasileira.

Essa oposição aos Estados Unidos foi fruto de um entendimento particular da segurança e do desenvolvimento nacionais. Entendia-se que o congelamento de poder decorrente da Guerra Fria era de interesse das grandes potências, não havendo espaços para ascensão de médias potências no cenário internacional. A partir do momento em que havia congelamento de poder, como consequência lógica

⁵² Argélia, Líbia, Iraque e Arábia Saudita.

⁵³ Angola, Moçambique e demais Estados da África Austral.

⁵⁴ Neste momento que foi lançada a Iniciativa Amazônica, em 1978, representada pelo Tratado de Cooperação Multilateral na Amazônia, firmado por Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, com objetivo de promover ações conjuntas para desenvolvimento e preservação de seus respectivos territórios amazônicos.

e necessária havia reserva de tecnologias sensíveis e estratégicas, as quais eram almejadas pelo Brasil. Essa limitação às possibilidades de desenvolvimento nacional deveria ser superada e, para tanto, era necessário nacionalizar a segurança, superando assim a dependência estrutural na qual o Brasil se encontrava. A partir do momento em que o Brasil desenvolvesse tecnologias próprias de defesa, o Brasil seria autônomo no plano internacional e apto a realizar plenamente sua vocação própria de desenvolvimento e protagonismo internacional.

A forma de se conjugar, então, o desenvolvimento com a segurança no Pragmatismo Responsável foi por meio da defesa da necessidade de diálogo constante entre Norte e Sul, da presença constante e participativa em foros multilaterais, assim como na atribuição de destaque ao multilateralismo como meio de política exterior, e também da “busca de apoio, senão mesmo de consenso, dos segmentos esclarecidos da opinião interna” (CERVO, 2008, p. 133).

Vale frisar que o diálogo entre Norte e Sul foi estimulado pela diplomacia de Geisel sem, no entanto, grandes ilusões acerca da possibilidade de mudanças reais na estrutura internacional por meio de ações multilaterais conjuntas em foros. A segurança coletiva substituída pelo discurso brasileiro de necessidade de segurança econômica coletiva pautou o diálogo Norte – Sul e a defesa de uma nova ordem econômica internacional na qual os países ao Sul poderiam ter papel também relevante e de destaque.

Inovação feita pelo governo Geisel foi a estratégica exportação de material bélico, com a intenção de estimular o mercado externo à demanda de produção em escala de armamentos em geral (CERVO; BUENO, 2008, p. 405).

Dois acordos internacionais que merecem destaque à época de Geisel, em matéria de segurança, são o Acordo Nuclear de 27 junho de 1975, assinado com a República Federal da Alemanha, e a denúncia feita, em 1977, ao Acordo Militar firmado com os Estados Unidos em 1952, e demais acordos conexos, liberando a dependência bélica brasileira à tecnologia estadunidense.

Por fim, o desenvolvimento de um programa nuclear próprio pelo Brasil, mesmo que incipiente, com projetos integrados de pesquisa entre as Forças Armadas nacionais, foi condizente com a política externa do Pragmatismo Responsável, o qual primava pela nacionalização da segurança a partir da diminuição da dependência e da vulnerabilidade externas. O II Plano Nacional de Desenvolvimento foi essencial para demonstrar a supremacia dos interesses

nacionais frente ao cenário internacional na condução da política nacional, resultando, inclusive, no desenvolvimento e apropriação de tecnologias sensíveis, até então apenas almejadas.

Dessa forma, o Brasil criou condições para tornar-se praticamente autônomo no suprimento de meios convencionais e até mesmo de alta tecnologia de segurança, expandindo uma indústria bélica nacional em grande escala, destinada até mesmo a competir no mercado internacional de armamentos. (CERVO; BUENO, 2008, p. 406)

Ramiro Saraiva Guerreiro foi o Ministro das Relações Exteriores do governo do General João Baptista Figueiredo, o último dos presidentes à época dos governos militares. A política externa brasileira neste momento, também conhecida como Diplomacia do Universalismo, “esforçou-se por manter a autonomia do Brasil num cenário crescentemente desfavorável, conservando fortes traços de continuidade com o Pragmatismo Responsável”. (VIZENTINI, 2004, p. 275).

O Universalismo da política externa do governo Figueiredo era caracterizada pelo estabelecimento e manutenção de relacionamentos com países do movimento dos não-alinhados. Na África sua presença foi uma constante, no Oriente Médio e na China a cooperação foi intensificada.

Neste mesmo governo a indústria armamentista brasileira desenvolveu-se, sobretudo, a ponto de exportar produtos para países árabes, centro-americanos e africanos (VIZENTINI, 2004, p. 276). Foi a continuidade da orientação de manter o acesso brasileiro à energia nuclear e à tecnologia de ponta que permitiu ao Brasil se tornar fornecedor de material bélico a outros países do Terceiro Mundo.

A prioridade da indústria bélica nacional pode ser evidenciada pela criação, em 1982, da Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON), a qual, juntamente com a Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER), criada em 1969, e a Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL), criada em 1974, formam a indústria militar brasileira.

Na América Latina, a América do Sul passou a merecer mais destaque, sobretudo com a aproximação e medidas para eliminação de desconfianças com a Argentina⁵⁵. Mas outros países também foram foco dessa busca pela América do Sul, como a Venezuela, país com o qual o Brasil estabeleceu uma Comissão de Coordenação Brasileiro-Venezuelana, a fim de cooperar em atividades científicas, tecnológicas, de desenvolvimento e de aplicação de energia nuclear com finalidade

pacífica; o Peru, com o qual se firmou o Tratado de Cooperação entre Brasil e Peru. No mesmo ano de 1979 em que foram firmados tais acordos bilaterais, foi, ainda, firmado o acordo multilateral de Cooperação Técnica Itaipu-Corpus, entre Argentina, Brasil e Paraguai. Nos anos seguintes, diversos encontros entre Chefes de Estado e Ministros de Relações Exteriores foram realizados, assim como importantes acordos de cooperação foram firmados, além de o Brasil ter atuado como mediador e pacificador em potenciais conflitos regionais, como o entre Equador e Peru em 1981, e a solução da crise decorrente dos sucessivos golpes de Estado no Suriname, especialmente entre os anos 1980 e 1982.

O governo José Sarney, de 1985 a 1990, representou o período de redemocratização nacional após o longo período dos governos militares. No entanto, no plano da política externa nacional, não houve alterações substanciais na sua condução, tampouco em seu conteúdo (BECARD, 2009, p. 27). Manteve-se a busca por uma melhor e mais independente inserção internacional e pelo universalismo, procurou-se ampliar (qualitativamente) as relações bilaterais, e também o desenvolvimento nacional manteve-se prioritário, conjugando defesa e desenvolvimento com indústria de base.

No plano regional o governo Sarney foi de particular importância quando da assinatura da Declaração de Iguaçu, antecedente político do então futuro Mercado Comum no Cone Sul, o MERCOSUL, que seria criado em 1990. Os governos seguintes, iriam aprofundar esse processo integracionista, e aprofundar a qualidade do relacionamento brasileiro com os Estados da América do Sul.

2.4 SEGURANÇA MULTILATERAL (1989-2010)

No período da democracia recente brasileira, de 1990 a 2010, o Brasil teve quatro Presidentes da República⁵⁶ e sete Ministros das Relações Exteriores⁵⁷. Como seria de se esperar, tantas mudanças na cúpula do órgão máximo do Estado em matéria de política exterior acabaram por refletir na condução da política externa, a

⁵⁶ Fernando Collor de Mello (1990 a 1992), Itamar Franco (1992 a 1995), Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003) e Luis Inácio Lula da Silva (2003 a 2010).

⁵⁷ Francisco Rezek (1990 a 1992), Celso Lafer (1992), Fernando Henrique Cardoso (1992 a 1993), Celso Amorim (1993 a 1994), Luiz Felipe Lampreia (1995 a 2001), Celso Lafer (2001 a 2002) e Celso Amorim (2003 a 2010).

qual “imprimiu desde 1990 orientações confusas, até mesmo contraditórias” (CERVO; BUENO, 2008, p. 456).

O governo Fernando Collor e sua equipe diplomática defendiam a ideia da necessidade de uma inserção competitiva brasileira nos planos político e econômico mundial, sobretudo neste último. Nota-se, assim, a forte influência do neoliberalismo na condução da política interna e externa brasileira no período, uma vez que a necessidade de integração e aprofundamento das relações entre os Estados da América do Sul era vista (não somente por este governo, mas pelos dois seguintes também) como uma espécie de “trampolim” para o cenário maior, ou seja, para a proeminência no cenário mundial.

Com o fim da Guerra Fria o contexto internacional mudou, foram redefinidos os temas de importância política na nova ordem, desfazendo-se a distinção cara ao período anterior entre *high politics* e *low politics*, sendo que a própria ideia de segurança foi reformulada. No Brasil não foi diferente, passando a diplomacia nacional a preocupar-se com questões novas e não apenas mais com o inimigo externo da América Latina (o perigo comunista), ocupando-se do neoliberalismo na economia, do multilateralismo no comércio internacional e da segurança regional.

No plano da segurança, o Itamaraty seguiu linha de inspiração idealista, restringindo o papel das Forças Armadas na condução das políticas de segurança e defesa nacionais – e assim o foi até final do governo Fernando Henrique Cardoso. Entendia-se que a negociação e a persuasão seriam formas muito mais eficientes e eficazes de garantir um espaço internacional pacífico do que a força. O firmamento de acordos internacionais sobre desarmamento reforça o entendimento da necessidade de se empregar o mesmo formato de diálogo multilateral que era empregado às questões comerciais a questões relativas à segurança.

Por isso, com o tempo, foi necessário temperar o idealismo kantiano da diplomacia brasileira, o que se fez de duas formas: elaborou-se, em 1996, um documento político para nortear as decisões na área e buscou-se a união da América do Sul, tendo em vista precaver-se ante possível nocividade da hegemonia dos Estados Unidos. (CERVO; BUENO, 2008, p. 469)

Esse idealismo da Chancelaria nacional a partir dos anos 1990 foi minimizada com a elaboração da Política de Defesa Nacional de 1996, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a qual foi reformulada em 2005, durante o governo Luis Inácio Lula da Silva.

A união (política e econômica) da América do Sul também foi ponto de destaque na diplomacia nacional, mas não apenas brasileira, sendo que outros Estados da região também procuraram por suas Chancelarias essa união, tendo sido encontrado um ponto de convergência dos Estados ao final de 2008, com a criação da União de Nações Sul-Americanas.

No ano de 1991 foi assinado o Tratado de Assunção, documento que criou, finalmente, o Mercado Comum do Sul que vinha sendo negociado, principalmente, por Brasil e Argentina desde o governo Figueiredo⁵⁸. Com essa experiência de integração de objetivos precipuamente econômicos, pensava-se que pela projeção regional seria conquistada a projeção extrarregional.

No entanto, utilizando-se da experiência econômica do Mercosul o governo Itamar Franco, em 1993, propôs nova forma de integração regional, desta vez envolvendo todos os Estados da América do Sul, e não tão somente os do Cone Sul. Seria a Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), uma espécie de alternativa à proposta dos Estados Unidos da ALCA, a Área de Livre Comércio das Américas.

Ante o insucesso da ALCSA, e a tendência dos governos do Chile e da Argentina a aceitarem a proposta da ALCA, sob influência direta dos EUA, o Brasil retomou a ideia da ALCSA, porém com nova roupagem, e a intitulou de CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações. A proposta foi formalizada em 2004, durante a cúpula sul-americana de Cuzco, sendo que no ano de 2007, durante a I Cúpula Energética Sul-Americana a ideia da CASA foi substituída pela de uma União de Estados da América do Sul, a atual UNASUL, a qual viria a ser criada formalmente em dezembro de 2008.

⁵⁸ A Argentina tem sido o principal e mais importante parceiro brasileiro na construção de uma área de paz regional. Conforme Amado Cervo (2008, p. 137), “o espaço de controle regional da segurança não se configuraria, contudo, sem que a confiança e a colaboração entre Brasil e Argentina fossem estabelecidas como padrão permanente de relacionamento bilateral”.

3 BRASIL E SEGURANÇA MULTILATERAL NA AMÉRICA DO SUL

Conforme Merle (1981), um estudo multidisciplinar é necessário (associado a noções de economia, geografia, sociologia) em que pese o destaque maior dado às questões políticas. Desta forma, apesar de o lapso temporal de estudo ser o período entre 2003 e 2010, oito anos, portanto, é importante compreender, ainda que brevemente, como vinha sendo conduzida a política externa em segurança em período anterior, pois se trata de base histórica essencial a compreender o tema da segurança regional na América do Sul e qual a repercussão que teve o Plano de Defesa Nacional (integrado pela Política de Defesa Nacional, pela Estratégia Nacional de Defesa e pela Doutrina Militar de Defesa) na política externa brasileira.

A fim de facilitar o estudo, primeiro será analisado o Plano de Defesa Nacional, subdividido nos documentos que o integram, e posteriormente serão analisados os seus reflexos na condução da política externa brasileira de segurança multilateralizada entre os anos 2003 e 2010. Por fim, serão feitas as considerações finais sobre os documentos estratégicos brasileiros e a dinâmica da segurança regional nos dois subcomplexos regionais, os quais em conjunto formam o Complexo Regional de Segurança da América do Sul.

3.1 BRASIL E PLANO DE DEFESA NACIONAL

O Brasil tem por tradição o pacifismo, do qual decorrem o convívio pacífico com os demais Estados, a não-intervenção, a defesa da paz e a solução pacífica de controvérsias. Todos estes princípios não somente são consagrados na Constituição Federal, como também são fatos e situações históricas que o Brasil procura respeitar em suas relações internacionais.

Essa tradição de paz brasileira resulta em um país sem hábitos de guerra e, portanto, sem grandes preocupações com cultura de segurança e defesa. Ainda, após o fim dos governos militares, em 1985, as Forças Armadas nacionais passaram por processo de desvalorização e perda de credibilidade perante o brasileiro médio –

a sociedade bem temia perda das garantias democráticas a árduas lutas cívicas conseguidas (BRASIL, 2005).

Após vinte anos do advento do sistema democrático atual, o governo brasileiro acabou aprovando um Plano de Defesa Nacional, em 2005, e uma Estratégia Nacional de Defesa, em 2008. Ambos os documentos são importantes marcos legais na conformação de um pensamento único de defesa, resultado de participação da sociedade civil na sua elaboração, não se limitando apenas a documento produzido pelas Forças Armadas.

Outro importante referencial na formação do pensamento estratégico brasileiro em defesa é a Doutrina Militar de Defesa, do ano de 2007, documento que define os conceitos e as possibilidades de emprego das Forças Armadas para atender à defesa nacional e a manutenção da segurança do país, especialmente no seu entorno regional.

Todos os três documentos são importantes para serem analisados, a fim de compreender não apenas como o Brasil formula e desenvolve suas políticas em matéria de segurança e defesa, como também entender

“(...) como se dá o arranjo nas políticas setoriais dos Estados a fim de garantir sua segurança. Tendo em vista que, para cada governo, a percepção de ameaça é diferente, as medidas tomadas também serão diferenciadas de acordo com cada realidade. A aplicação de medidas setoriais vai depender justamente desta percepção, fazendo-se necessário que se realize uma análise do conjunto de decisões e ações adotadas por um governo objetivando preservar ou criar, tanto interna quanto externamente, uma ordem adequada aos seus interesses e valores mais importantes (...)”. (RUDZIT; NOGAMI, 2010, p. 11)

Merece destaque, aqui, a importância do referencial teórico, o construtivismo, para compreender a formação dos conceitos-chave de segurança e defesa na política, interna e externa, nacional brasileira. Isto porque a partir do construtivismo entende-se que os conceitos e a realidade são co-constituídos pelos agentes e pela sociedade; sendo assim, compreender os conceitos contidos nos documentos oficiais do governo brasileiro permite compreender como foram formados e sua importância na formulação de uma agenda estratégica nacional de defesa e segurança. No entanto, vale destacar que não se pretende no presente trabalho uma análise exaustiva dos documentos, mas tão somente extração da ideia geral de cada um, bem como dos principais pontos referentes ao objeto de pesquisa e à hipótese de trabalho.

3.1.1 Política de Defesa Nacional

A atual Política de Defesa Nacional tem seu marco legal no Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, tendo sido elaborada com o objetivo precípuo de ser condicionante dos conceitos e das diretrizes de atuação brasileira em ambiente nacional e, sobretudo, internacional. Destaque-se a orientação conforme a política externa nacional, algo inovador na esfera de planejamento estratégico em matéria de defesa. Ainda, deve ser mencionada a importância ressaltada no Decreto da necessidade de conscientização nacional às ameaças externas, as quais embora não tenham resultado, ao menos recentemente, em conflitos internacionais que afetem diretamente o território, se ignoradas seria no mínimo imprudente, ante a extensão do país e sua proeminência no cenário internacional.

Em verdade, a Política de Defesa Nacional consiste na justificativa ao Decreto referido, e divide-se em oito partes, das quais uma introdutória e demais explicativas e orientadoras do que vem a ser a PDN e de como a segurança e a defesa nacionais devem ser entendidas e efetivadas, a fim de se obter resultado eficaz em acordo com suas premissas.

Na parte introdutória são lembrados os princípios orientadores da política externa brasileira e das relações internacionais conduzidas pelo Brasil, todos fundamentos de Direito Internacional Público, bem como previstos constitucionalmente pela Carta Magna de 1988: a primazia da solução pacífica de controvérsias, o não belicismo brasileiro, o respeito à autodeterminação dos povos e a busca pelo fortalecimento da paz e da segurança internacionais. Vale, ainda, destacar o seguinte trecho, do qual se infere a percepção do subcontinente sul-americano pela diplomacia e pelas Forças Armadas nacionais, assim como reforça os princípios antes elencados:

Após um longo período sem que o Brasil participe de conflitos que afetem diretamente o território nacional, a percepção das ameaças está desvanecida para muitos brasileiros. Porém, é imprudente imaginar que um país com o potencial do Brasil não tenha disputas ou antagonismos ao buscar alcançar seus legítimos interesses. (BRASIL, 2005)

A primeira parte da PDN, intitulada “O Estado, a segurança e a defesa” estabelece e delimita os principais conceitos a serem entendidos ao longo do restante do documento. Ao mencionar Estado o documento refere-se ao conjunto de

território, povo, leis e governo próprios, assim como à independência em suas relações externas, conformando-se com o disposto na Convenção de Montevideo sobre Direitos e Deveres dos Estados, de 1933, que, em seu artigo 1º, enumera os requisitos necessários para a existência de um Estado no plano internacional⁵⁹.

Dois outros conceitos são sobremodo importantes ao texto: os conceitos de segurança e defesa. Conforme o Decreto nº 5.484/2005,

1.4 Para efeito da Política de Defesa Nacional, são adotados os seguintes conceitos:

I – Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais;

II – Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. (BRASIL, 2005)

Da leitura do excerto (“ênfase na expressão militar”, o que não restringe a Defesa Nacional a este setor) pode-se notar que a PDN adotou conceito ampliado de segurança, segundo o qual a segurança internacional não deve ser entendida meramente pela esfera militar, mas deve incorporar, de acordo com os valores do Estado, questões ambientais, econômicas, sociais e políticas. Especialmente ao justificar a escolha pelos conceitos de “segurança” e “defesa nacional” como uma condição do Estado hodierno na qual seja o Estado, ou sejam os indivíduos nele inseridos, não se sente ameaçado ou em risco, “abrangendo os campos político, militar, econômico, social, ambiental e outros” (BRASIL, 2005), bem como devendo esta segurança e esta defesa serem entendidas a partir “do indivíduo, da sociedade e do Estado” (BRASIL, 2005).

A segunda e a terceira partes da Política de Defesa Nacional fazem referência, respectivamente, ao ambiente internacional e ao ambiente regional do entorno estratégico brasileiro.

Sobre o ambiente internacional faz-se breve descrição do mundo internacional, em especial pós Guerra Fria, época na qual novos conflitos potenciais surgiram, sobretudo de caráter étnico e religioso, bem como fragmentação territorial e nacionalismos extremados foram se tornando cada vez mais presentes nesta nova realidade política internacional. Estes novos quadros de conflitos caracterizam-se,

⁵⁹ Artigo 1. O Estado como pessoa de Direito Internacional deve reunir os seguintes requisitos: I. População permanente. II. Território determinado. III. Governo. IV. Capacidade de entrar em relações com os demais Estados.

também, por disputas por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial e por fontes de águas – doces ou salgadas – e demais formas de recursos energéticos. É destacada, ainda, a necessidade de inserção afirmativa de parcela da população esquecida pelas políticas públicas nacionais em razão dos novos processos de produção e consumo, a fim de reduzir potencialidade conflitiva. Outros pontos ainda são realçados, quais sejam: questões ambientais, necessidade de prevalência de multilateralismo em detrimento da “unipolaridade militar associada às assimetrias de poder”, as quais “produzem tensões e instabilidades indesejáveis à paz” (BRASIL, 2005). Por fim, são mencionadas as vulnerabilidades decorrentes do avanço da tecnologia da informação, assim como a necessidade de atuação de uma inteligência estatal focada também no combate aos crimes transnacionais e ao terrorismo.

Das fontes de insegurança citadas no documento quando da análise do ambiente internacional atual denota-se claramente o viés ampliado com a segurança, não focada mais apenas em questões puramente militares, como eram entendidas segurança e defesa nacional até meados de fim da Guerra Fria. A preocupação com questões ambientais e crimes transnacionais, por exemplo, passa a ser fonte de orientação estratégica nacional não apenas a fim de assegurar paz à população interna, mas também como orientação de atuação externa do país, a fim de manter a estabilidade em seu entorno.

Sobre o ambiente regional o documento demonstra clara delimitação espacial de atuação da PDN em relação à América do Sul e aos Estados constituintes da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul – ZOPACAS, em alusão ao multilateralismo característico da atuação brasileira na região sul-americana a partir de 1989⁶⁰:

O subcontinente da América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África. (BRASIL, 2005)

⁶⁰ A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul – ZOPACAS foi estabelecida em 1986, fruto de iniciativa brasileira na Assembleia Geral das Nações Unidas. A Zona de Paz tem por objetivo a cooperação regional e a manutenção da paz e da segurança na região do Atlântico Sul, com ênfase na prevenção geográfica da proliferação de armas nucleares e na redução da presença militar dos Estados-membros em outras regiões do mundo. Em segundo momento esta Organização Internacional tem como outros objetivos as cooperações econômica, comercial, científica, técnica, política e diplomática.

Desta forma, a América do Sul é entendida como subcontinente livre de conflitos diretos, leia-se, guerras, distante de focos de tensões e livre de armas nucleares. Trata-se, assim, de região pacífica na qual a integração regional e o desenvolvimento das democracias nacionais tendem a aumentar a confiança regional, havendo consequente avanço na segurança regional. Há menção específica ao desenvolvimento e ao fortalecimento dos processos de integração do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, da Comunidade Andina, da UNASUL, da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e da Zopacas. Acresce-se ao documento as iniciativas e atividades desenvolvidas pela Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul – IIRSA, sem, contudo, mencioná-la explicitamente⁶¹.

Finalizando esta parte sobre o ambiente regional delimitado pelo documento, é destacada a existência de zona de instabilidade e de ilícitos transnacionais, em relação especificamente aos países da América do Sul, justificativa primordial à necessidade da Política em questão para garantia dos interesses e da soberania (esta entendida como independência) nacionais. É proposta, ainda, uma forma de se medir a segurança regional: pelo consenso, pela harmonia política e pela convergência de ações entre os Estados vizinhos. Esta parte é encerrada com afirmação que resume o escopo da Política de Defesa Nacional:

Como consequência de sua situação geopolítica, é importante para o Brasil que se aprofunde o processo de desenvolvimento integrado e harmônico da América do Sul, o que se estende, naturalmente, à área de defesa e segurança nacionais. (BRASIL, 2005)

Em sua quarta parte, a PDN propõe-se a destacar a importância geopolítica e estratégica do Brasil, em especial sua inserção na América do Sul e sua importância geográfica. O perfil geográfico brasileiro é definido como continental, marítimo, equatorial, tropical e subtropical, o que justifica sua “profundidade geoestratégica”, tornando complexo seu “planejamento geral de defesa”. A variedade continental nacional demanda, portanto, “ao mesmo tempo, política geral e abordagem específica para cada caso”⁶².

⁶¹ “A ampliação e a modernização da infraestrutura da América do Sul podem concretizar a ligação entre seus centros produtivos e os dois oceanos, facilitando o desenvolvimento e a integração”. (BRASIL, 2005).

⁶² “O planejamento da defesa inclui todas as regiões e, em particular, as áreas vitais onde se encontra a maior concentração de poder político e econômico. Complementarmente, prioriza a Amazônia e o Atlântico Sul pela riqueza de recursos e vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras terrestre e marítima”. (BRASIL, 2005).

Destaque é dado nesta quarta parte à Amazônia, seja a Amazônia Legal⁶³ (MAPA 1) brasileira, seja a chamada “Amazônia Azul” (MAPA 1), esta compreendendo o mar e a plataforma territoriais, região na qual se concentram as maiores reservas energéticas naturais do país. No que se refere à Amazônia Legal, o foco maior da PDN é na garantia da presença do Estado em todo o território, sobretudo nas regiões de fronteira, a fim de estabilizar a região e preveni-la contra sua utilização para a prática de ilícitos transnacionais. Agrega-se, ainda, às dimensões marítima e terrestre a aeroespacial, com a proposta de controle mais efetivo sobre o espaço aéreo nacional, sempre articulado de forma conjunta e cooperativa com países vizinhos.



MAPA 1 – AMAZÔNIAS AZUL E LEGAL⁶⁴

FONTE: Software i3Geo / A Autora (2010)

Convém também ressaltar a prioridade da atuação brasileira nas relações multilaterais com os vizinhos sul-americanos, prevista na PDN:

O Brasil propugna uma ordem internacional baseada na democracia, no multilateralismo, na cooperação, na proscrição de armas químicas, biológicas e nucleares e na busca de paz entre as nações. No entanto, não é prudente conceber um país sem capacidade de defesa compatível com

⁶³ A Amazônia Legal compreende os estados Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e, parcialmente, o estado do Maranhão (a oeste do meridiano de 44° WGr), perfazendo superfície de aproximadamente 5.217.423 km², o que corresponde a aproximadamente 61% do território brasileiro.

⁶⁴ Na cor azul clara está colocada a Amazônia Azul, e na cor verde clara a Amazônia Verde.

sua estatura e aspirações políticas. (...) reconhecendo a necessidade de que as nações trabalhem em conjunto (...) O Brasil atribui prioridade aos países da América do Sul e da África, em especial aos da África Austral e aos de língua portuguesa, buscando aprofundar seus laços com esses países. (BRASIL, 2005)

As três últimas partes da Política de Defesa Nacional consistem em definir seus objetivos, suas orientações estratégicas e suas diretrizes de atuação. A compatibilidade entre interesses nacionais e regionais é de suma importância nestes tópicos, permeando toda essa parte. É atribuída especial atenção também à estabilidade regional, à manutenção da paz e da segurança internacionais e ao aumento da segurança tanto em tempos de paz quanto em tempos de conflitos.

Nas orientações estratégicas da PDN é ressaltada a prioridade para a Defesa Nacional da Amazônia brasileira e do Atlântico Sul. Ainda o conceito de segurança ampliado se faz presente, ao reafirmar a “ausência de litígios bélicos manifestos, a natureza difusa das atuais ameaças e o elevado grau de incertezas”, os quais “exigem ênfase na atividade de inteligência e na capacidade de pronta resposta das Forças Armadas” (BRASIL, 2005). O “estrito relacionamento com os países vizinhos”, “baseado na confiança e no respeito mútuos”, fazem parte da vertente preventiva da defesa nacional, cabendo à vertente reativa apenas o direito de legítima defesa, conforme legalmente previsto pelo Direito Internacional. A ampliação da cooperação com os vizinhos – especialmente cooperação política e, em segundo momento cooperações comercial, econômica, cultural e demais formas – faz-se necessária à vigilância e à defesa territoriais, estas entendidas não apenas pelo território terrestre, como também marítimo e aéreo. É prevista também a participação brasileira em ações humanitárias e missões de paz. A polêmica garantia da lei e da ordem pelas Forças Armadas é apenas mencionada nesta parte do documento e é atribuída à legislação específica sua regulamentação e possibilidades de utilização⁶⁵.

⁶⁵ A Garantia da Lei e da Ordem pelas Forças Armadas corresponde à hipótese em que “a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” cabe às Forças Armadas, “porque esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da Constituição Federal”, lhes incumbindo, “sempre que se faça necessário, desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos, a estas últimas, pelo ordenamento jurídico”, nos termos do Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001. No parágrafo único do mesmo artigo acresce-se que “consideram-se esgotados os meios previstos no art. 144 da Constituição Federal, inclusive no que concerne às Polícias Militares, quando, em determinado momento, indisponíveis, inexistentes, ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional”. (BRASIL, 2001).

Concluem o documento as diretrizes da Política de Defesa Nacional, consistente em 26 (vinte e seis) tópicos, dentre os quais destacam-se o aprimoramento e a vigilância aérea do território nacional, assim como a defesa das fronteiras; o “aumento da presença militar nas áreas estratégicas do Atlântico Sul e da Amazônia”; o “aperfeiçoamento dos processos de gerenciamento de crises de natureza político-estratégica”; a condução de operações de contraterrorismo como forma de prevenção a atos terroristas; a redução da vulnerabilidade do sistema de Defesa Nacional; o fortalecimento da infraestrutura de transporte, energia e comunicação; a “manutenção do clima de paz e de cooperação nas áreas de fronteira”; a participação em missões de paz e ações humanitárias; a intensificação dos intercâmbios entre Forças Armadas nacionais; a “capacidade de projeção de poder”; o desenvolvimento de tecnologias de interesse da defesa; e, por fim, a contribuição ativa “para o fortalecimento, a expansão, e a consolidação da integração regional com ênfase no desenvolvimento de base industrial de defesa”.

Da leitura do Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, o qual define e aprova a Política de Defesa Nacional, resta certa como prioridade estratégica de atuação do Brasil em matéria de defesa e segurança a América do Sul, sempre por meio do diálogo multilateral entre os Estados. Em todas as partes do documento esta região do continente americano é lembrada – juntamente com o Atlântico Sul – assim como ações efetivas têm sido realizadas na consecução desses objetivos e da consolidação e da PDN.

3.1.2 Estratégia Nacional de Defesa

Diferentemente da Política de Defesa Nacional, a Estratégia Nacional de Defesa tem orientação não tão destacadamente de atuação externa ao Estado, mas precipuamente interna, utilizando-se do contexto internacional e da inserção do país no continente como assessórios a se chegar ao desenvolvimento nacional e à independência estratégica brasileira.

No ano de 2008 foi aprovada pelo Brasil a atual Estratégia Nacional de Defesa, cujo Comitê que a elaborou foi constituído em 2007 e era composto pelos Ministros de Estado da Secretaria de Assuntos Estratégicos, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Ciência e Tecnologia. Destaque-se o fato

inédito na história nacional: o estabelecimento de um planejamento de longo prazo elaborado e sistematizado em matéria de defesa.

Conforme já mencionado, auxiliaram diretamente nesta tarefa os três Comandantes, da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Este documento, Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, tem por orientação estratégica a atuação por meio de três linhas fundamentais, quais sejam, (i) reorganização das Forças Armadas, (ii) reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e (iii) composição do efetivo das Forças Armadas.

O primeiro eixo de trabalho desta END, referente à reorganização das Forças Armadas, implica em redefinição do Ministério da Defesa com vistas ao estabelecimento de diretrizes e especificação de funções a cada uma das Forças, com destaque a três áreas sensíveis à defesa nacional, definidas como cibernética, espacial e nuclear, resguardados os espaços aéreo, territorial e as águas jurisdicionais. A segunda linha, referente à reestruturação industrial do Brasil em matéria de defesa, tem por finalidade o atendimento às necessidades primordiais nacionais no assunto, com domínio exclusivo sobre as tecnologias essenciais ao equipamento e manutenção segura das Forças Armadas brasileiras. O terceiro eixo, sobre composição do efetivo destas Forças, tem por objetivo a reformulação do próprio entendimento do serviço militar obrigatório com o fim de assegurar o entendimento da importância da nação e de sua manutenção.

Logo na Exposição de Motivos da END – parte do Decreto na qual se explica a importância do instrumento legal – já há destaque à necessidade de participação de todo o povo brasileiro na sua elaboração, consolidação e aperfeiçoamento, por meio de seus representantes democraticamente eleitos, bem como à sua associação intrínseca ao desenvolvimento nacional e ao respeito à vizinhança sul-americana. Convém destacar, ainda, que o documento visa respeito aos princípios regidos pela Constituição Federal, especialmente à soberania nacional, à integridade do patrimônio territorial e à unidade da nação.

O Decreto que estabelece a Estratégia Nacional de Defesa, logo em seu início, já menciona a importância atribuída à segurança e à paz na América do Sul e nas relações do país com os vizinhos do subcontinente ao mencionar: “O Brasil é pacífico por tradição e por convicção. Vive em paz com seus vizinhos” (BRASIL, 2008a). Embora a END tenha objetivos precipuamente internos ao Estado, a preocupação com a América do Sul permeia todo o documento; a segurança nesta

região do continente americano é vista pelo Brasil como essencial à própria segurança nacional. Mais adiante, vale a pena citar, destaca-se a preocupação também com uma atuação regional não hegemônica e de não dominação ou qualquer outra forma de império.

País em desenvolvimento, o Brasil ascenderá ao primeiro plano do mundo sem exercer hegemonia ou dominação. O povo brasileiro não deseja exercer mando sobre outros povos. Quer que o Brasil se engrandeça sem imperar. (...) Porém, se o Brasil quiser ocupar o lugar que lhe cabe no mundo, precisará estar preparado para defender-se não somente das agressões, mas também das ameaças. (BRASIL, 2008a, p. 08)

Da última sentença é extraído conteúdo que permeou também a Política de Defesa Nacional, que é a demonstração da necessidade de projeção e inserção mundial do Brasil, em acordo com sua estatura, ao menos geográfica, territorial e econômica.

A Estratégia Nacional de Defesa, considerada pelo governo como “inseparável da estratégia nacional de desenvolvimento” (BRASIL, 2008a, p. 08) possui 23 (vinte e três) diretrizes, dentre as quais convém destacar a dissuasão de forças hostis em fronteiras (terrestres, marítimas, fluviais ou aéreas); monitoramento e controle do território nacional (novamente, território em sentido terrestre, marinho, fluvial, aéreo e mesmo espacial); mobilidade estratégica a fim de responder o mais prontamente possível em caso de agressão, ou mesmo ameaça; fortalecimento estratégico dos setores espacial, cibernético e nuclear da economia e da tecnologia nacionais; reposicionamento dos efetivos das Forças Armadas com “preocupações mais agudas de defesa” no Norte, no Oeste e no Atlântico Sul do país; adensamento das Forças Armadas em regiões de fronteiras; prioridade à segurança na região amazônica; as medidas de garantia de lei e ordem; “estimular a integração da América do Sul”; atuação em operações e missões de paz; manutenção da capacidade dissuasória das Forças Armadas; capacitação da indústria nacional de material de defesa e consequente autonomia tecnológica.

Sobre a América do Sul especificamente, o texto menciona, no item 18:

18. Estimular a integração da América do Sul.

Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região. (BRASIL, 2008a, p. 17)

Talvez a única imprecisão constante do excerto do documento, embora compreensível em razão de questões burocráticas, seja o fato de estar ali disposto que o Conselho de Defesa Sul-Americano estaria em debate, quando na verdade o mesmo havia sido criado apenas dois dias antes da publicação do referido Decreto, em 16 de dezembro de 2008. Em que pese as críticas contundentes à Estratégia, em especial às suas “inconsistências conceituais”, “limitações operacionais”, “intromissão de um pensamento desconectado das relações de força no mundo real” e da “visão excessivamente grandiosa” (ALMEIDA, 2010), a END representou verdadeiro avanço em planejamento estratégico em defesa e segurança no Brasil, por ser documento inédito e discutido não apenas na seara militar, mas também nos meios acadêmicos e profissionais antes de sua validação pela sanção presidencial. A “defesa” considerada “geral e vaga” (ALMEIDA, 2010) não o é, pois que definida e conceituada na Política de Defesa Nacional, documento que deve ser lido conjuntamente e interpretado em acordo com a Estratégia Nacional de Defesa – item 1.4 do Decreto nº 5.484/2005, já antes transcrito neste trabalho.

Mais adiante no documento são estabelecidas as hierarquias dos objetivos estratégicos e táticos da Defesa Nacional em relação à Marinha, ao Exército e à Força Aérea. Em que pese a disposição de táticas específicas, nota-se ponto comum no que se refere à necessidade de capacidade de pronta resposta a ameaças sejam de Estados ou “forças não convencionais ou criminosas” (BRASIL, 2008a, p. 20), à “soberania brasileira sobre a sua Amazônia” (BRASIL, 2008a, p. 27) e à “índole pacífica do Brasil” (BRASIL, 2008a, p. 29)

A formulação sistemática da Estratégia Nacional de Defesa é complementada por uma parte que se segue, denominada “Medidas de Implementação”. Nesta seção estão definidas as ações a serem realizadas pelo governo e pelas Forças Armadas a fim de que a END não seja letra morta ou mera carta de recomendações, mas sim verdadeira diretriz das ações em Defesa no Brasil. Logo em seu início são destacados os principais pontos positivos do atual quadro da defesa nacional: confiabilidade das Forças Armadas pela sociedade civil, adaptabilidade do brasileiro a mudanças e excelência no ensino militar e atualização em relação a modernas táticas e estratégias militares. Dentre as vulnerabilidades da atual estrutura de defesa são elencados dezesseis itens, dentre os quais os mais importantes podem ser considerados: escassez de civis pensando a defesa

nacional, elevado grau de dependência de produtos de defesa estrangeiros, insuficiência de cursos destinados a civis de atualização e ensino em matéria de defesa, limitados recursos aplicados em pesquisa científica e tecnológica, inexistência (até então) de planejamento estratégico, inexistência de regras claras quanto à prioridade que deve ser atribuída à indústria nacional na produção de produtos de defesa, bloqueios tecnológicos impostos por países mais avançados e sistemas nacionais de logística e mobilização deficientes.

Do balanço desses pontos positivos e destas deficiências o documento chega a algumas conclusões quanto às oportunidades a serem exploradas pelo Brasil, dentre as quais: “maior engajamento da sociedade brasileira nos assuntos de defesa”; “maior integração entre as indústrias estatal e privada de material de defesa”; “condicionamento da compra de produtos de defesa no exterior à transferência substancial de tecnologia”; “articulação das Forças Armadas (...) capaz de levar em consideração as exigências de cada ambiente operacional, em especial o amazônico e o do Atlântico Sul”; “desenvolvimento das infraestruturas marítima terrestre e aeroespacial”; “promoção de ações de presença do Estado na região amazônica”; “estreitamento da cooperação entre os países da América do Sul e, por extensão, com os do entorno estratégico brasileiro” e “otimização do controle sobre atores não-governamentais, especialmente na região amazônica, visando à preservação do patrimônio nacional”.

Dentre as oportunidades vistas pelo pensamento governamental em matéria de defesa, contido na END, é de se destacar a preocupação com a segurança na região amazônica, na América do Sul e na independência nacional face às tecnologias importadas em defesa. Pode-se notar que tal apreensão e cuidado permeiam todo o documento, em especial ao definir as medidas de implementação da Estratégia.

As Hipóteses de Emprego das Forças Armadas também estão delimitadas na Estratégia Nacional de Defesa, e guardam estreito vínculo à segurança regional, fundamentadas em “ambientes” nos quais não se permite ainda vislumbrar “ameaças militares concretas e definidas, representadas por forças antagônicas de países potencialmente inimigos ou de outros agentes não estatais” (BRASIL, 2008a, p. 47). No entanto, destaca-se que

Devido à incerteza das ameaças ao Estado, o preparo das Forças Armadas deve ser orientado para atuar no cumprimento de variadas missões, em diferentes áreas e cenários, para respaldar a ação política do Estado.”

Desta forma, “as Hipóteses de Emprego são provenientes da associação das principais tendências de evolução das conjunturas nacional e internacional com as orientações político-estratégicas do país. (BRASIL, 2008a, pp. 47-48)

Devem, ainda, ser consideradas para a Estratégia Militar de Defesa

- o monitoramento e controle do espaço aéreo, das fronteiras terrestres, do território e das águas jurisdicionais brasileiras em circunstâncias de paz;
- a ameaça de penetração nas fronteiras terrestres ou abordagem nas águas jurisdicionais brasileiras;
- a ameaça de forças militares muito superiores na região amazônica;
- as providências internas ligadas à defesa nacional decorrentes de guerra em outra região do mundo, ultrapassando os limites de uma guerra regional controlada, com emprego efetivo ou potencial de armamento nuclear;
- a participação do Brasil em operações de paz e humanitárias, regidas por organismos nacionais;
- a participação em operações internas de Garantia da Lei e da Ordem, nos termos da Constituição Federal, e os atendimentos às requisições da Justiça Eleitoral;
- ameaça de conflito armado no Atlântico Sul. (BRASIL, 2008a, p. 48)

Infere-se do texto que, embora seja documento voltado não tanto à política externa quanto a Política de Defesa Nacional, é demonstrada atenção especial à região sul-americana e à segurança regional, e mesmo internacional. A região amazônica, as operações de paz, a América do Sul e o Atlântico Sul são temas recorrentes no cuidado das diretrizes de uma Estratégia Nacional de Defesa na América do Sul. A necessidade de cooperação internacional em segurança também permeia o documento e o orienta.

Por fim, vale mencionar trecho específico do documento no qual são destinados comentários sobre a estabilidade regional:

Contribuir para a estabilidade regional.

1. O Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores promoverão o incremento das atividades destinadas à manutenção da estabilidade regional e à cooperação nas áreas de fronteira.
2. O Ministério da Defesa e as Forças Armadas intensificarão as parcerias estratégicas nas áreas cibernética, espacial e nuclear e o intercâmbio militar com as Forças Armadas das nações amigas, neste caso particularmente com as do entorno estratégico brasileiro e as da Comunidade de Países de Língua Portuguesa.
3. O Ministério da Defesa, o Ministério das Relações Exteriores e as Forças Armadas buscarão contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional, com ênfase na pesquisa e desenvolvimento de projetos comuns de produtos de defesa. (BRASIL, 2008a, p. 64)

Sobre a atuação conjunta entre Ministério da Defesa e Ministério das Relações Exteriores na promoção da paz, da estabilidade e da segurança regionais, cabe mencionar o ineditismo na política nacional e a indispensabilidade de simetria

de princípios e diretrizes a nortear a política exterior nacional e a fim de coerência em ações e mesmo em planejamentos de médio e longo prazo.

Conclui-se, assim, pela importância estratégica dos planos de política de segurança e defesa brasileiros da América do Sul e da estabilidade regional como fator de integração política no subcontinente, a partir do multilateralismo como vetor da política externa nacional na consecução de seu objetivo.

A Estratégia Nacional de Defesa, assim como a Política de Defesa Nacional, expressa valores importantes ao Brasil na condução de sua política de segurança, nacional e internacional, associados à política externa, à qual cabe implementação de diversos pontos ali contidos, no que se refere especialmente à atuação do país no contexto regional em matéria de defesa de interesses nacionais – valores que podem ser inferidos, quando não expressos, do texto, como, por exemplo, a importância da democracia para a manutenção da estabilidade regional.

Também demonstram os documentos o reforço da necessidade de aperfeiçoamento da confiança mútua entre os países da América do Sul e confirmam a tradição pacifista brasileira e sua disposição contínua ao diálogo como forma primordial de solução de possíveis controvérsias. Conforme Santos Filho, Peixoto e Silva (2010),

(...) este posicionamento não implica que o Brasil tenha passado a um comportamento belicista, pelo contrário, pretende firmar-se também como uma das potências militares a lutar pelas causas humanitárias e de consolidação da paz ao redor do mundo. Também como agente garantidor do Estado Democrático de Direito, da Justiça e da Liberdade na sua região (...). Para tanto, além das reformas internas e transformações de suas políticas de Segurança e Defesa, ensaia um insurgimento face aos Acordos que versam sobre a Não Proliferação de Armas Nucleares... não que intente manifestamente iniciar a fabricação de armas de destruição em massa, mas deseja ter a oportunidade de realizar trabalhos com fins não belicistas de enriquecimento de urânio para questões energéticas, de saúde e agricultura, além de poder ter acesso às tecnologias de armamento nuclear sendo potencialmente capaz para sua produção.⁶⁶

O argumento contido nos documentos analisados (PDN e END), e na citação acima, de que o Brasil defende o Estado Democrático de Direito encontra respaldo também em outros autores, assim como a afirmação da intenção pacífica nacional contida nos documentos (BASTOS, 2008), utilizando-se de um Plano e uma

⁶⁶ A informação contida no excerto sobre a não intenção brasileira de fabricar armas de destruição em massa refere-se a episódios recentes de intermediação do Brasil para diálogo entre Estados Unidos e Organização das Nações Unidas com Irã (neste ano de 2010), país que pretendia desenvolver pesquisa de enriquecimento de urânio para utilização com fins pacíficos (ao menos o alegado publicamente).

Estratégia nacionais com o fim de, tão apenas, estabelecer diretrizes e planos de atuação de forma orientada e coerente, com planejamentos de médio e longo prazo.

Sobre a necessidade de autonomia tecnológica, defendida nos documentos, principalmente na END, é reconhecida a importância estratégica de se desenvolver pesquisas nacionais, independentes de conhecimentos sensíveis de outros países, como forma de não se criar “uma reserva de mercado prejudicial aos interesses nacionais” (BASTOS, 2008)⁶⁷. O documento demonstra a posição brasileira no que se refere à cooperação em transferência de tecnologias, mas com prioridade aos Estados que possam efetivamente realizar essas transferências, quando houver “gargalos tecnológicos” que não possam, ainda, ser adequadamente desenvolvidos pela indústria nacional. O fomento à pesquisa na indústria de ciência e tecnologia, especialmente de defesa, é, portanto, fundamental à consecução desses objetivos.

A crítica da grande maioria de autores que analisaram os textos (ALMEIDA, 2010; SANTOS FILHO; PEIXOTO; SILVA, 2010; BASTOS, 2008), de inexistência de previsão orçamentária para as despesas contidas nos documentos legais, merece apenas uma ressalva: em que pese serem consideradas materialmente inconstitucionais a criação de leis que gerem despesa ao Estado, sem citação de sua fonte de arrecadação, a leitura conjugada dos artigos 165 e 35, 1º, II da Constituição Federal⁶⁸ deixa clara a desnecessidade de tal previsão, por se tratar de matéria relativa à *segurança e defesa nacional* (BRASIL, 1998).

Da análise dos dois principais marcos legais na construção do pensamento oficial brasileiro em segurança e defesa, representados pela Política de Defesa Nacional e pela Estratégia Nacional de Defesa, chega-se à conclusão de que não devem os mesmos serem considerados “bons” ou “ruins”; a PDN e a END devem ser lidas de forma imparcial, a fim de se entender os valores que estão neles inseridos, como os conceitos neles contidos são trabalhados e utilizados pelo Brasil e sua importância na condução da política externa nacional em segurança e defesa.

⁶⁷ O autor ainda cita como exemplo, que “continuamos a comprar Land Rover e não fabricamos mais no país, mas só nesse ano foram adquiridas até o momento 140 (nos últimos anos mais de 1000), enquanto o similar nacional, muito superior (Agrale Marruá), vendeu apenas 68 para a Marinha (CFN) e 78 para o Exército”.

⁶⁸ Art. 35. O disposto no art. 165 (...). § 1º - Para aplicação dos critérios de que trata este artigo, excluem-se das despesas totais as relativas: II - à segurança e defesa nacional. Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

3.1.3 Doutrina Militar de Defesa

No que se refere à Doutrina Militar de Defesa – DMD, de 2007, o documento foi estabelecido com o propósito de orientar as ações brasileiras e estabelecer os fundamentos para emprego das Forças Armadas nacionais. O texto, inicialmente restrito a 13 exemplares entregues às Chefias dos Gabinetes das principais Secretarias do Ministério da Defesa e aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, assim como aos Estados-Maiores da Armada, do Exército, da Aeronáutica e da Escola Superior de Guerra, foi divulgado e tornado público à população civil como resultado dos princípios de orientação democrática do Estado brasileiro (BRASIL, 2007).

A DMD é dividida em seis capítulos, nos quais os três primeiros são conceituais, os dois seguintes contêm disposições de manobras de crise e o último estabelece as hipóteses de emprego das Forças Armadas – FA.

Na parte introdutória da DMD é explicada a doutrina militar e como esta deve ser entendida. Trata-se de reunião de princípios, conceitos e normas procedimentais a serem observados pelo Estado, sempre formuladas em níveis político e estratégico, com a utilização de informações também administrativas, logísticas e operacionais (BRASIL, 2007, p. 11-12). A consecução dos interesses nacionais e a garantia da soberania e da integridade do país são as suas bases e os seus fundamentos.

A Doutrina Militar de Defesa brasileira aborda os fundamentos doutrinários, que visam ao emprego das forças militares na defesa da Pátria e em outras missões previstas na Constituição Federal, nas leis complementares e em outros diplomas legais. (BRASIL, 2007, p. 12)

A sua concepção e a formação dos seus conceitos pelo Brasil é de suma importância ao se considerar o Construtivismo e a segurança entendida em seu conceito ampliado como referenciais teóricos, fornecendo-nos os instrumentos necessários para a compreensão da politização dos assuntos de interesse do Estado, assim como à securitização de temas (ou mesmo a desecuritização) que possam ameaçar a sobrevivência do país.

Convém aqui apenas destacar, antes de dar continuidade à análise documental, que a DMD deve ser entendida não isoladamente, mas em conjunto com as orientações da Política e da Estratégia Nacionais de Defesa, as quais

estabelecem as orientações gerais a serem observadas quando da utilização da Doutrina.

O primeiro conceito explicado pelo documento é o de Poder Nacional, o qual deve ser entendido como conjunto de capacidades e de meios os quais constituem a nação, “atuando em conformidade com a vontade nacional”. Este Poder Nacional se manifestará em cinco expressões, as quais lembram as cinco dimensões da segurança ampliada⁶⁹, correspondentes à política, à econômica, à psicossocial, à militar e à científico-tecnológica.

Destas cinco expressões elencadas pelo documento como expressões do Poder Nacional apenas a militar é objeto da DMD, sendo que esta expressão militar compreende os Poderes Marítimo, Terrestre e Aeroespacial. O primeiro compreende a utilização do mar e das águas interiores não apenas para ações político-militares, mas também como fator de desenvolvimento econômico e social; o segundo utiliza os recursos terrestres também com coordenação entre ação político-militar e desenvolvimento econômico e social; o terceiro conjuga, assim como os anteriores, ações político-militares e desenvolvimento econômico e social, mas utilizando-se dos recursos do espaço aéreo e exterior. Vale acrescentar que todos esses três Poderes Militares devem ser utilizados não apenas defensivos, mas também ofensivamente, sempre que houve ameaças ao Estado, à Nação ou a ambos.

A Segurança e a Defesa, então, passam a ser considerados conceitos-chave para compreender todo o restante da Doutrina e das hipóteses de utilização dos Poderes Militares nacionais.

Segurança deve ser entendida como já estabelecida na Política de Defesa Nacional, fazendo o texto menção expressa a este documento (a PDN), na qual a segurança é “condição” de preservação da soberania e da integridade territorial do país, com o objetivo da realização dos interesses nacionais sem condições ou restrições externas impostas e livre de ameaças (BRASIL, 2005). A DMD, então, resgata a noção de segurança da PDN, relacionando-a (a segurança) à percepção da existência de ameaças que possam resultar em agressões⁷⁰ (BRASIL, 2007, p. 17), sendo clara a referência à noção de securitização proposta por Buzan, Waever

⁶⁹ Conforme já explicado anteriormente, e citadas por BUZAN, WAEVER e WILDE (1998), as dimensões militar, ambiental, econômica, societal e política.

⁷⁰ “Tais ameaças podem ter origem e implicações no âmbito externo ou interno de um Estado-Nação e manifestarem-se como agressões ao Poder Nacional em todos ou parte de seus campos”. (BRASIL, 1007, p. 17)

e Wilde (1998), segundo os quais a securitização refere-se ao assunto que passa a fazer parte da esfera pública e ao qual é necessária intervenção do Estado na sua preservação ou combate, a fim de que o país seja conservado.

No texto,

Os objetos da segurança são os valores e os bens da nação. Entre os valores destacam-se a soberania, a independência, a liberdade e a integridade territorial, e, entre os bens, o povo e as infraestruturas dos sistemas públicos e privados responsáveis pela promoção do bem comum, do desenvolvimento e do progresso do país. (BRASIL, 2007, p. 17)

A formulação de uma agenda estratégica de segurança, portanto, por abrangente e ampliado o conceito, deve considerar o “conhecimento das causas, das condições, das motivações estratégicas e dos objetos das ameaças” (BRASIL, 2007, p. 18), sendo, portanto, o “conhecimento adquirido” essencial e a compreensão da “gênese” e da “evolução” desses objetos inerentes à construção do plano estratégico a ser utilizado pelo país (BRASIL, 2007, p. 18).

O outro conceito-chave, a Defesa, é, assim, “o ato ou o conjunto de atos realizados para obter, resguardar ou recompor a condição conhecida como de segurança”. A defesa guarda, então, correlação com os níveis de segurança existentes, sejam estes níveis individual, comunitário, nacional ou coletivo, sendo que “dependendo da ameaça, instrumentos adequados são empregados, isoladamente ou em conjunto, para obter, resguardar ou recompor a situação de segurança” (BRASIL, 2007, p. 19).

As relações entre Estados são orientadas por mecanismos de interação, buscando-se como meta a convergência de interesses, em situação na qual há cooperação entre os países. Quando não for possível esta convergência, e houver divergências, o conflito é um de seus resultados (BRASIL, 2007, p. 21). Estas informações contidas na DMD implicam na compreensão pelo Brasil do cenário internacional como área na qual a cooperação e a convergência de interesses devem ser buscadas, mas nem sempre alcançadas. A paz compreendida pelo Estado brasileiro da Doutrina Militar de Defesa não é a paz kantiana da Chancelaria do governo Fernando Henrique Cardoso, mas a paz resultante da “ausência de lutas, violências ou graves perturbações” (BRASIL, 2007, p. 21), sendo que as situações de conflito devem ser resolvidas, primeiramente por meios pacíficos, não comprometendo assim os interesses da nação.

No entanto, pode haver situação na qual o Estado de Crise se instala, traduzida esta situação pelo “conflito desencadeado ou agravado imediatamente após a ruptura do equilíbrio existente” entre as partes envolvidas na divergência de interesses⁷¹ (BRASIL, 2007, p. 22). Nestas situações de crise as Forças Armadas poderão ou não ser utilizadas pelo Estado, sendo sempre seu emprego condicionado às orientações governamentais e considerada a premissa de que

À medida que o desenvolvimento e o progresso dos países passa a depender da qualidade de sua inserção internacional, especialmente nos campos político e econômico, a exposição internacional aumenta e, com ela, elevam-se os riscos para o surgimento de crises. (BRASIL, 2007, p. 22)

Do Estado de Crise pode, ou não, decorrer o Estado de Guerra. Neste, “a guerra é o conflito em seu grau máximo de violência” (BRASIL, 2007, p. 22). A Doutrina Militar de Defesa diferencia Estado de Guerra e Conflito Armado para fins de Direito Internacional Público, mas os considera idênticos e emprega as duas expressões indistintamente (BRASIL, 2007, p. 23)⁷².

A DMD elenca as diversas possibilidades de Guerra (ou Conflitos), como Guerra Irregular, Guerra Assimétrica, Guerra Nuclear, Guerra Insurrecional etc., dentre as quais interessa especialmente à pesquisa, as Guerras Irregulares e a Guerra Regional. A primeira refere-se ao “conflito armado executado por forças não-regulares”, “contra um governo estabelecido ou poder de ocupação”, “com o emprego de ações típicas da guerra de guerrilhas” (BRASIL, 2007, p. 24). Este conceito de Guerra Irregular que justifica e legitima o emprego das Forças Armadas nacionais e a securitização de temas ambientais na região amazônica pelo Brasil, seja contra atuação em territórios limítrofes ocupados pelas Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – FARC, ou pela ação de grileiros em território nacional. A segunda, Guerra Regional, é o “conflito armado que envolve um conjunto de nações geopoliticamente agrupadas”, caso da América do Sul, “sem generalizar-se por outras áreas” (BRASIL, 2007, p. 25).

⁷¹ “Caracteriza-se por um estado de grandes tensões, com elevada probabilidade de agravamento (escalada) e risco de guerra, não permitindo que se anteveja com clareza o curso de sua evolução”. (BRASIL, 2007, p. 22)

⁷² Guerra em Direito Internacional está condicionada a certos elementos constitutivos, e se restringe a Conflitos Armados entre sujeitos primários de Direito Internacional Público, quais sejam, os Estados; já os Conflitos Armados podem ocorrer não necessariamente apenas entre Estados, como por exemplo, entre Estados e Grupos Paramilitares.

Ainda na parte conceitual da Doutrina Militar de Defesa, são estabelecidos alguns parâmetros para compreensão da aplicação do Poder Nacional e do Poder Militar, ou seja, à securitização dos temas da agenda de segurança nacional.

A aplicação do Poder Nacional e do Poder Militar ocorrerá quando, após o Estado de Crise, houver sido feito planejamento estratégico, com orientação governamental, de como a crise deve ser resolvida. Aí, então, serão empregados os efetivos, sempre na quantidade necessária e suficiente para sua contenção, sendo o segundo, o Poder Militar, “aplicado com o fim de pressionar o oponente e induzi-lo a alterar sua posição” de forma favorável aos interesses nacionais brasileiros (BRASIL, 2007, p. 33). Vale aqui destacar a preocupação de sempre se agir em conformidade ao Direito Internacional e a confirmação da tradição pacifista brasileira na condução de sua política externa.

Enfim, da Doutrina Militar de Defesa brasileira depreende-se a confirmação da tradição nacional da utilização das Forças Armadas como *ultima ratio*, sendo o contexto regional sul-americano essencial às suas formulações estratégicas, não somente em razão da proximidade geográfica, mas também em razão da convergência de políticas entre os Estados e da cooperação regional como forma de se estabelecer uma região pacífica e mesmo com a finalidade de garantir a integridade brasileira.

Da análise dos três principais documentos que orientam o entendimento brasileiro de segurança e defesa nacional e internacional depreende-se o multilateralismo e o diálogo com os vizinhos sul-americanos como de extrema importância, e mesmo condicionador, do discurso e da práxis do Brasil.

3.2 BRASIL E AMÉRICA DO SUL NO PLANO DE DEFESA NACIONAL

O Plano de Defesa Nacional brasileiro atual foi formulado com ampla participação social, tendo participado da elaboração dos três principais documentos – PDN, END e DMD – tanto representantes do Estado quanto da sociedade civil brasileira. Essa participação transparente dos elaboradores desses documentos merece ser considerado um aspecto positivo, com o intuito claro de evitar-se o mal-estar decorrente dos anos de governos militares quando se pensa em “pensamento oficial militar”. Em nada tem a ver a existência (e mesmo o conteúdo) desse atual

Plano Nacional de Defesa, ao pensar-se nas Escolas Superiores de formação do pensamento das Forças Armadas Nacionais em tempo histórico passado.

A Política de Defesa Nacional de 1996 (não mais vigente, a atual é a de 2005) foi de extrema importância ao pensamento brasileiro de segurança e defesa nacionais, pois resultou em impactos institucionais significativos, tais quais a criação do Ministério da Defesa, em 1999, e a chefia civil da pasta – até então havia um Ministério para cada uma das Forças Armadas, sendo chefiado por oficial de carreira da arma correspondente. Embora não tenha tido tanta atuação real e concreta no plano da segurança regional na América do Sul, salvo uma atenção especial à região amazônica e ao Atlântico Sul, foi de extrema importância a PDN de 1996 para a discussão e implementação da Política de Defesa Nacional de 2005, da Doutrina Militar de Defesa de 2007, e a Estratégia Nacional de Defesa, de 2008.

Em todos esses três documentos recentes na história política brasileira, a segurança e a defesa regionais foram elevadas a prioridade estratégica. E isso não apenas no discurso legal e oficial do Estado, como efetivamente. Um exemplo que pode ser citado desta implementação da END, da PDN e da DMD é a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, órgão de defesa regional, institucionalizado no seio da União de Nações Sul-Americana.

Em 23 de maio de 2008 foi criada, em Brasília, a União de Nações Sul-Americanas – UNASUL, constituída por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela⁷³. Seus objetivos, amparados no histórico de solidariedade e unidade sul-americanos, são precipuamente políticos, mas também contemplam questões sociais e econômicas. O foco na construção de uma identidade sul-americana abriu espaço à consolidação de negociações que vinham sendo conduzidas desde 2001, inicialmente entre Brasil e Chile, para a criação de órgão ou organismo sub-regional para cooperação em matéria de defesa.

A UNASUL teve como princípios orientadores de sua criação e de suas atividades a história compartilhada de busca pela independência de seus Estados-membros, assim como os objetivos sub-regionais de emancipação e unidade sul-americana. Destas premissas gerais decorreram a construção de uma identidade e

⁷³ Vale destacar que a Guiana Francesa, apesar de inserida geograficamente na América do Sul, sequer foi cogitada como participante da UNASUL pelo fato de ainda não ser Estado independente, e sim território ultramarino da França, inclusive fazendo parte da União Europeia.

de cidadania sul-americanas, a busca pelo desenvolvimento sustentável com inclusão social e o fortalecimento do multilateralismo como forma de se construir nova ordem internacional multipolar, justa e solidária. Já nos objetivos específicos do bloco, seu tratado constitutivo dispôs sobre diálogo político contínuo entre seus membros o qual deve assegurar “um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana” (UNASUL, 2008, Artigo 3, a), desenvolvimentos social e humano, acesso universal à educação, integração energética, desenvolvimento da infraestrutura regional, integração financeira, proteção ao meio ambiente, redução das assimetrias locais, consolidação da identidade e da cidadania sul-americanas, acesso universal à seguridade social, cooperação em matéria de migração e trânsito de pessoas, complementação econômica entre os Estados, desenvolvimento conjunto de políticas e pesquisa na área de ciência e tecnologia, integração produtiva, participação cidadã, cooperação setorial e, por fim, coordenação em matéria de defesa e segurança regional, sobretudo em questões relacionadas a terrorismo, corrupção, tráfico de armas, crime organizado e demais ameaças à estabilidade local. Nota-se claro em seu tratado constitutivo a preocupação pela segurança entendida em seu conceito ampliado, conforme já explicado no item referente ao marco teórico-metodológico do presente trabalho.

O Conselho de Segurança da UNASUL, por sua vez, foi criado em 16 de dezembro de 2008, na cidade de Salvador. Reunidos na cidade de Sauípe, os Chefes de Estado e Governo dos países-membros da UNASUL assinaram a Decisão para o Estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL, órgão consultivo, cooperativo e de coordenação em matéria de defesa.

Ainda sobre o Conselho de Defesa Sul-Americano – CDS, a partir de sua criação no final de 2008 e de seu início de funcionamento já em janeiro de 2009, pode-se fazer um balanço qualitativo das metas propostas quando de sua criação e de seus objetivos realmente atingidos.

O Artigo 14 do Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano – ECDS – dispôs sobre a elaboração de plano de ação anual pelo órgão, a cargo da instância executiva do Conselho, representada por sua Presidência, a qual corresponde à Presidência Pro Tempore da UNASUL. Desta forma, em janeiro de 2009 foi elaborado o primeiro Plano de Ação do CDS, com vigência para este ano, estabelecendo diretrizes de atuação e metas a serem alcançadas, bem como a divisão das responsabilidades entre os Estados-membros. Este Plano de Ação foi

aprovado logo em seguida, em março do mesmo ano, durante a Primeira Reunião de Ministros e Ministras de Defesa do Conselho Sul-Americano de Defesa da UNASUL, em Santiago do Chile – documento este também conhecido como Declaração de Santiago⁷⁴.

O Preâmbulo do Plano de Ação 2009 reforça algumas disposições dos atos constitutivos da UNASUL e do próprio Conselho de Defesa, dando bastante ênfase à unidade de propósitos e objetivos dos Estados-membros, especialmente no que se refere à construção de uma zona de paz e cooperação na América do Sul, assim como uma “agenda ampla para a construção comum da identidade sul-americana de defesa”. A seguir, o documento aponta o cronograma de atividades para as ações a serem desenvolvidas, assim como especifica as tarefas e os Estados responsáveis pela sua execução. As ações para 2009 foram divididas em quatro eixos temáticos, quais sejam, (1) Políticas de Defesa, (2) Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz, (3) Indústria e Tecnologia de Defesa e (4) Formação e Capacitação.

O primeiro eixo temático, referente às Políticas de Defesa, contém seis ações a serem implementadas: i) criar uma rede para trocar informações sobre políticas de defesa; ii) realizar Seminário sobre a modernização dos Ministérios de Defesa; iii) dar transparência aos gastos militares nacionais; iv) definir enfoques conceituais; v) identificar fatores de risco e ameaças à paz regional e; vi) articular posições conjuntas da região nos foros multilaterais. Destas, apenas as duas primeiras foram efetivamente implementadas, com a criação de um sítio eletrônico para o CDS (www.cdsunasur.org) e a realização do Seminário de Modernização dos Ministérios de Defesa, em novembro de 2009, em Quito, no Equador.

O segundo eixo, sobre Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz, propôs quatro ações: i) executar exercício conjunto para atuação em caso de catástrofes naturais; ii) realizar conferência para troca de experiências em operações de paz; iii) inventariar as capacidades nacionais para auxílio em ações humanitárias e; iv) fornecer resposta imediata conjunta quando houver necessidade

⁷⁴ Em que pese constar no título dos documentos nas línguas inglesa, espanhola e neerlandesa que o Plano de Ação é para o Biênio 2009-2010, e apenas no documento na língua portuguesa somente o ano de 2009, no corpo dos textos – em qualquer um dos idiomas – o primeiro parágrafo do Preâmbulo deixa clara a vigência apenas para o ano de 2009: “it was decided to draw up an Action Plan for the year 2009”; “redactar un Plan de Acción para el año 2009”; “om een Akteplan voor het jaar 2009 op te stellen”; “redigir um Plano de Ação para o ano 2009”; ademais, o artigo 14 do Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano não deixa dúvidas de que os planos de ação do Conselho devem ser anuais.

de ações humanitárias em caso de desastres naturais. Dentre estas ações, a partir do que foi divulgado oficialmente pela UNASUL e pelo Conselho, nenhuma foi implementada. No caso do terremoto do Haiti, em particular, ocorrido em 12 de janeiro de 2010, houve ação humanitária conjunta dos Estados-membros, inclusive a partir de uma Resolução sobre a Situação no Haiti, em 29 de janeiro e, em 9 de fevereiro a publicação do documento Solidariedade da UNASUL com o Haiti. No entanto, como o balanço que aqui se faz é para o ano de 2009, pode-se afirmar que não houve ação efetivada – reitere-se, segundo fontes primárias e oficiais.

O terceiro eixo temático do Plano refere-se à Indústria e Tecnologia da Defesa, cujas ações podem ser assim resumidas: i) realizar um diagnóstico das indústrias nacionais de defesa, inclusive com pesquisa e transferência tecnológicas, propondo para isto ações bi e multilaterais de cooperação. Assim como os resultados do segundo eixo, este pode ser considerado não implementado, segundo documentos e informações da UNASUL e do Conselho.

Por fim, o quarto eixo, sobre Formação e Capacitação, propôs: i) criar uma rede sul-americana de capacitação e formação em defesa com programas conjuntos; ii) realizar programas de intercâmbio docente e estudantil o qual possa contar, inclusive, com bolsas de pesquisa; iii) criar o Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos de Defesa – CSEED em Buenos Aires e; iv) realizar o Primeiro Encontro Sul-Americano de Estudos Estratégicos, no Rio de Janeiro. Destas, apenas a última foi realizada, em novembro de 2009. Porém, ressalve-se o já existente intercâmbio para treinamento de pessoal das Forças Armadas entre Brasil e outros Estados latino-americanos, anterior à criação da UNASUL e do próprio Conselho.

Da análise das ações propostas para o ano de 2009, comparadas com as ações efetivamente realizadas, notou-se que, apesar da perfeita sintonia entre os objetivos gerais e específicos contidos no ato constitutivo do CDS e o conteúdo proposto no Plano, nem todas as ações puderam ser praticadas naquele ano. Ao se analisar qualitativamente as ações não levadas a cabo, observou-se que aquelas que dependiam de trocas de informações estratégicas entre os Estados foram as que mais tiveram dificuldades em ser realizadas. Por um lado, parece óbvio que o Conselho é órgão novo, não tendo sequer dois anos completos de funcionamento, o que permite ponderar que os poucos resultados alcançados se devem à precocidade da associação. Por sua vez, acredita-se que, com o avanço da construção de

confiança no espaço sul-americano, sob liderança brasileira, a realidade venha a se modificar. Neste sentido, há de se aguardar o amadurecimento da UNASUL como instituição internacional para que se possam fortalecer, na sub-região, os laços de solidariedade e paz almejados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto da segurança multilateralizada proposta pela política externa brasileira a partir de 1989, com atuação mais acentuada a partir de 2003, foram elaborados pelo Brasil três documentos de suma importância a orientar a atuação estratégica nacional no seu entorno geográfico próximo, qual seja, a América do Sul. Esses três documentos, a Estratégia Nacional de Defesa, a Política de Defesa Nacional e a Doutrina Militar de Defesa, em conjunto, formam o Plano de Defesa Nacional, diretriz ideológica e conceitual da agência brasileira em matéria de segurança e defesa nacionais.

Decorrente das agruras dos governos militares e de como era, então, entendida a Segurança Nacional, buscou-se diluir a ideia de uma Doutrina de Segurança Nacional, e fazer com que a sociedade efetivamente participasse na elaboração dos textos oficiais que orientariam as Forças Armadas, o Ministério da Defesa, e mesmo a Chancelaria do país quando necessário o tratamento do tema segurança e defesa nacionais. Desta forma, as linhas de ação para o país, delimitadas nesses três documentos, e levadas a cabo pela diplomacia em seu discurso, decorrem do consenso dos segmentos políticos, sociais e militares do Estado, os quais participaram ativamente de sua elaboração, dando sua chancela para sua oficialização.

Tanto a END, a PDN quanto a DMD estabelecem medidas e objetivos de curto, médio e longo prazo, a fim de possibilitar ao país um planejamento estratégico sistematizado e assertivo.

Era evidente nos governos de Fernando Collor e Itamar Franco a ausência de coordenação entre política externa e política de defesa, sendo que somente no governo Fernando Henrique Cardoso o tema surgiu em debate no Estado (PAGLIARI, 2009, p. 191).

No ano de 1996 o Brasil lançou sua primeira Política de Defesa Nacional, a qual condicionava a atuação brasileira não apenas no plano nacional, como também internacional, em matéria de segurança e defesa. A necessidade de defesa deve conciliar as necessidades reais com os meios disponíveis, sempre se levando em consideração a busca pela solução pacífica de controvérsias e a tradição pacifista brasileira.

Os objetivos da defesa nacional, conforme PDN de 1996, seriam, precipuamente, a garantia do Estado de Direito e das normas constitucionais, bem como a manutenção da paz e da segurança internacionais, desde que respeitados os interesses nacionais. Merece destaque, também, a necessidade de valorização da ação diplomática e de uma estrutura militar crível que seja factível com a criação de um mecanismo dissuasório eficaz.

O resultado dessa PDN foi a criação do Ministério da Defesa, três anos depois, unindo as Forças Armadas nacionais sob comando único. Com comando único, muito mais eficiente e eficaz a institucionalização do tema da segurança nacional e da defesa do país. Como consequência, foi elaborada a II Política de Defesa Nacional no ano de 2005, a qual demonstrava claro viés ampliado do conceito de segurança, não entendendo mais esta tão apenas como ameaça de guerra ou de belicismo, como também incluindo fatores políticos, militares, econômicos, sociais e ambientais como causas de tensão e ameaças à existência e sobrevivência do Estado.

O compromisso com a integração na América do Sul (especialmente a integração política) se fez presente na PDN de 2005, e elevou a prioridade estratégica nacional a cooperação em segurança e defesa regional, o que resultou, mais tarde, na criação da União de Nações Sul-Americanas e de seu Conselho de Defesa Sul-Americano.

Em 2007, seguindo a linha da PDN, foi publicada a Doutrina Militar de Defesa, documento que estabeleceria os conceitos e os fundamentos doutrinários para que as Forças Armadas fossem empregadas quando necessárias à defesa nacional. Deixando claro, tal documento, que as medidas de segurança (assim como seus arranjos) são condicionadas pelas circunstâncias históricas e políticas de sua época, também elenca algumas atribuições secundárias às Forças Armadas, demonstrando que o entendimento da segurança deve ser feito de forma ampliada e sempre buscando a solução diplomática preferencialmente.

O terceiro e último documento que conforma o Plano de Defesa Nacional é a Estratégia Nacional de Defesa, publicado em 2008, e elaborado sob coordenação do Ministério da Defesa, mas, assim como a PDN, com ampla participação de outros segmentos da sociedade. O planejamento constante do documento tem metas de curto, médio e longo prazos, sendo enfatizadas as necessidades primordiais de

modernização do aparato militar nacional e a reestruturação da indústria bélico-militar brasileira.

As ameaças perceptíveis pela END não são mais ameaças concretas e reais, mas sim ameaças potenciais, as quais se não tratadas em tempo hábil podem vir a comprometer a existência do Estado. Essas ameaças são claramente compreendidas não apenas como agentes estatais externos, como também por agentes não-estatais – a exemplo de forças políticas não representadas por um Estado específico, mas que possam comprometer sua integridade.

A América do Sul merece destaque no documento, pois o foco que é dado ao entorno geográfico do Brasil é muito maior do que o enfoque dado à segurança internacional de forma mais ampla e geral. Desta forma, tanto a PDN quanto a END mostram especial atenção à região sul-americana. A região amazônica, as operações de paz, a América do Sul e o Atlântico Sul são temas recorrentes no cuidado das diretrizes de Estratégia Nacional de Defesa.

A atual Doutrina Militar de Defesa, estabelecida com o propósito de orientar as ações brasileiras e estabelecer os fundamentos para o emprego das Forças Armadas Nacionais, confirma a tradição nacional de utilização das Forças Armadas como última alternativa, sendo o contexto regional sul-americano essencial às suas formulações estratégicas, não somente em razão da proximidade geográfica, mas também em razão da convergência de políticas entre os Estados e da cooperação regional como forma de se estabelecer uma região pacífica.

Tanto a END como a PDN e a DMD expressam valores importantes ao Brasil na condução de sua política externa de segurança nacional e regional. Os documentos também reforçam a necessidade de aperfeiçoamento da confiança mútua entre os países da América do Sul.

O discurso diplomático confirma a prioridade da América do Sul não apenas em questão de defesa, mas também como estratégia de integração da política externa brasileira. Não apenas a prioridade está em consonância nos documentos e no discurso como também a necessidade do desenvolvimento da indústria bélica na América do Sul, o aperfeiçoamento do equipamento militar da região.

Ante todo o exposto, a hipótese de que o Brasil, por meio de sua visão de América do Sul constante na Política de Defesa Nacional, na Estratégia Nacional de Defesa e na Doutrina Militar de Defesa, desempenha papel fundamental na construção de um complexo de segurança regional, pôde ser confirmada, em razão

do conteúdo dos documentos oficiais nacionais, ao menos no que se refere ao discurso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADLER, Emanuel. Constructivism and International Relations. **Handbook of International Relations**. Sage Publications, 2002. Disponível em < http://www.sage-reference.com/hdbk_intlrelations/Article_n5.html>. Acesso em 05/04/2010.

_____. The spread of Security Communities: communities of practice, self-restraint, and NATO's post Cold War transformation. **European Journal of International Relations**, vol. 14(2), p. 195-230, 2008.

ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. **Security communities**. Cambridge: Cambridge University Press. 2000.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A Estratégia Nacional de Defesa e a União de Nações Sul-Americanas**: uma integração ilusória, uma dispersão de esforços. Trabalho apresentado no IV ENABED – Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 2010, Brasília.

_____. Evolução histórica do regionalismo econômico e político da América do Sul: um balanço das experiências realizadas. **Cena Internacional**, Brasília, vol. 10, n. 2, 2008.

_____. **Os Primeiros Anos do Século XXI**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **Relações Internacionais e política externa do Brasil**. 2ª ed. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

ALSINA JR, João Paulo Soares. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília 52(2), p. 173-191, 2009.

AMIN, Samir. Geopolítica do imperialismo contemporâneo. PROCÓPIO, Argemiro (org.). **Os excluídos da Arca de Noé**. São Paulo: Hucitec, 2005, p. 261-302.

AMORIM, Celso. A ONU aos 60. **Política Externa**, São Paulo, vol. 14, n. 2, p. 17-24, set/nov 2005.

AULETE, Caldas. **Minidicionário contemporâneo da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

AYERBE, Luis Fernando (org). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: UNESP / Programa San Tiago Dantas, 2008.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: da tríplice aliança ao Mercosul (1870/2003)**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

_____. **Geopolítica e Política Exterior**: Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília: FUNAG, 2009.

_____. **O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração na América Latina.** Brasília: UnB, 1987.

_____. **O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados da Bacia do Prata.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

BASTOS, Expedito Carlos Stephani. **Defesa no Brasil – 2008:** Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. Disponível em <<http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/DN2008.pdf>>. Acesso em 24 de junho de 2010.

BECARD, Danielly Silva Ramos. **Relações exteriores do Brasil contemporâneo.** Petrópolis: Vozes, 2009.

BECKER, Bertha K.; EGLER, Claudio A. G.. **Brasil:** uma nova potência regional na economia-mundo. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand-Brasil, 2003.

BERNAL-MEZA, Raúl. Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estratégias, cooperación y factores de tensión). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília 51(2), p. 154-178, 2008.

_____. Síntese da evolução do pensamento latino-americano em relações internacionais. In PROCÓPIO, Argemiro (org.). **Os excluídos da Arca de Noé.** São Paulo: Hucitec, 2005, p. 209-260.

BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina.** São Paulo: EDUSP, 2005.

BRASIL. **Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001.** Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Brasília, 25 ago. 2001.

_____. **Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005.** Aprova a política de defesa nacional, e dá outras providências. Brasília, 30 jun. 2005.

_____. **Doutrina Militar de Defesa.** Brasília: Ministério da Defesa, 2007.

_____. **Estratégia Nacional de Defesa:** Paz e segurança para o Brasil. (Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências). 2ª ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2008a.

_____. **Política de Defesa Nacional.** Brasília, 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/DEFES.htm>. Acesso em 22 de junho de 2010.

_____. FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **III Curso para diplomatas sul-americanos.** Brasília: FUNAG, 2008b.

BRASIL; ÁFRICA DO SUL; ÍNDIA. **Declaração de Brasília.** Brasília: 2003.

BUENO, Clodoaldo. A política multilateral brasileira. In CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo (orgs.). **O desafio internacional**: a política externa do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: UnB, 1994, p. 59-144.

BURGES, Sean W.. Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War. **International Relations**, Aberystwyth, v. 22(1), p. 65-84, 2008.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **Evolution of international security studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and Powers**: the structure of International Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security**: a new framework for analysis. Boulder: Lynne Reinner Publishers, 1998.

CERVO, Amado Luiz. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005). In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antonio Carlos. **Relações Internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo / Brasília: Saraiva e Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2007a. 2v.

_____. A política exterior: de Cardoso a Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, 46(1), p. 05-11, 2003.

_____. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. **Relações Internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007b.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo (orgs.). **O desafio internacional**: a política externa do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: UnB, 1994.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 3ª ed. rev. ampl. Brasília: UnB, 2008.

COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES. **Documentos Oficiais**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

DAGNINO, Renato. A política de defesa brasileira – nem racionalismo, nem incrementalismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 24, n. 70, p. 61-74, junho/2009.

DEUTSCH, Karl. **El análisis de las relaciones internacionales**. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1974.

_____. **Political community and the North Atlantic Area**. Princeton: Princeton University Press, 1957.

_____. The Growth of Nations: Some Recurrent Patterns of Political and Social Integration. **World Politics**, Princeton, v. 5, i. 2, p. 168-195, 1953.

DONGHI, Tulio Halperin. **História da América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1975.

ENTENDA o bloco regional que vai unir países da América Latina e do Caribe. **Globo News Painel**. Rio de Janeiro: Globo News, 27/02/2010. Programa de televisão.

ESPECIALISTAS alertam: defesa nacional deveria ser mais discutida. **Globo News Painel**. Rio de Janeiro: Globo News, 03/04/2010. Programa de televisão.

ESPECIALISTAS analisam capacidade do G-20 para resolver problemas. **Globo News Painel**. Rio de Janeiro: Globo News, 27/09/2009. Programa de televisão.

ESPECIALISTAS debatem novo Plano de Defesa Nacional. **Globo News Painel**. Rio de Janeiro: Globo News, 14/11/2009. Programa de televisão.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. Os Estudos Estratégicos, a defesa nacional e a segurança internacional. In: LESSA, Renato (org.). **Horizontes das Ciências Sociais: a Ciência Política**. Petrópolis: Vozes, 2010.

FLEMES, Daniel. Notas teóricas sobre a formação de uma comunidade de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 24, p. 217-231, jun. 2005.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Diplomacia brasileira e política externa: documentos históricos (1493-2008)**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

GALVÃO, Thiago Gehre. América do Sul: construção pela reinvenção (2000 – 2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, 52 (2), p. 63-80, jul/dez 2009.

GINESTA, Jacques. **El Mercosur y su contexto regional e internacional: una introducción**. Porto Alegre: Editora Universidade / UFRGS, 1999.

GRUGEL, Jean. The Chilean state and new regionalism: strategic alliances and pragmatic integration. In: GRUGEL, Jean; HOUT, Wil. **Regionalism across the north-south divide: state strategies and globalization**. Abingdon: Routledge, 1999. p. 62-78.

GRUGEL, Jean; HOUT, Wil. Regionalism across the North-South divide. In: GRUGEL, Jean; HOUT, Wil. **Regionalism across the north-south divide: state strategies and globalization**. Abingdon: Routledge, 1999a. p. 169-177.

_____. Regions, regionalism and the South. In: GRUGEL, Jean; HOUT, Wil. **Regionalism across the north-south divide**: state strategies and globalization. Abingdon: Routledge, 1999b. p. 3-13.

GRUGEL, Jean. MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Brazil and the Mercosur. In: GRUGEL, Jean; HOUT, Wil. **Regionalism across the north-south divide**: state strategies and globalization. Abingdon: Routledge, 1999. p. 46-61.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

_____. A política de integração dos países da América do Sul. **Milênio**. Rio de Janeiro: Globo News, 21/09/2009. Programa de televisão.

_____. **Quinhentos anos de periferia**: uma contribuição ao estudo da política internacional. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais**: história e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOUT, Wil. Theories of international relations and the new regionalism. In: GRUGEL, Jean; HOUT, Wil. **Regionalism across the north-south divide**: state strategies and globalization. Abingdon: Routledge, 1999. p. 14-28.

KANT, Immanuel. Para a paz perpétua. In: GUINSBURG, J. (org.). **A paz perpétua**: um projeto para hoje. São Paulo: Perspectiva, 2004.

KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências**: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989.

KEOHANE, Robert O.. **After hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert O.; NYE JR., Joseph S.. The club model of multilateral cooperation and problems of democratic legitimacy. In: KEOHANE, Robert O.. **Power and governance in a partially globalized world**. London: Routledge, 2002. p. 219-244.

KFURI, Regina. Unasul e os gastos militares na região. **Boletim OPSA – Observatório Político Sul-Americano**, Rio de Janeiro, n. 04, 5-8, jul/ago 2009.

KISSINGER, Henry. **A diplomacia das grandes potências**. 2ª ed. rev. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves S.A., 1999.

KOŁODZIEJ, Edward A.. A segurança internacional depois da Guerra Fria: da globalização à regionalização. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, jul./dez. 95, p. 313-349.

KRASNER, Stephen D.. **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a Política externa brasileira**. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia brasileira**: palavras, contextos e razões. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999.

LIGA DAS NAÇÕES. **Pacto da Sociedade das Nações**. Versalhes, 1919.

MALAMUD, Andrés. Integração regional na América Latina: teorias e instituições comparadas. In: ESTEVES, Paulo Luiz (org). **Instituições internacionais**: comércio, segurança e integração. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.

MARES, David R. **Violent Peace**: militarized interstate bargaining in Latin America. New York: Columbia University Press, 2001.

MARTINS, Estevão Rezende (org.). **Relações Internacionais**: Visões do Brasil e da América Latina. Brasília: IBRI 2003.

MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller; GIANNINI, Renata. Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, 51(1), p. 70-86, 2008.

MESSARI, Nizar. Existe um novo cenário de segurança internacional? In: GÓMEZ, José Maria (Org.). **América Latina y El (Des)orden Neoliberal**. Buenos Aires: CLACSO, 2003, p. 131-150.

_____. Segurança no pós-Guerra Fria: o papel das instituições. In: ESTEVES, Paulo Luiz (org). **Instituições internacionais**: comércio, segurança e integração. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.

MIRANDA, Samir Perrone de. **A integração da América do Sul como prioridade da política externa brasileira**: uma análise do discurso do governo Lula. Trabalho apresentado na Reunião da Associação de Estudos Latino-Americanos (LASA), Rio de Janeiro, 2009.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais**: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OELSNER, Andrea. Consensus and governance in Mercosur: the evolution of the South American Security Agenda. **Security Dialogue**, Oslo, vol. 40, n. 2, p. 191-212, abril/2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 1945.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Bogotá, 1949.

PAGLIARI, Graciela De Conti. **O Brasil e a segurança na América do Sul**. Curitiba: Juruá, 2009.

PROCÓPIO, Argemiro. O multilateralismo amazônico e as fronteiras da segurança. In PROCÓPIO, Argemiro (org.). **Os excluídos da Arca de Noé**. São Paulo: Hucitec, 2005, p. 67-162.

PROGRAMA debate o verdadeiro tamanho do Brasil no mundo. **Globo News Painel**. Rio de Janeiro: Globo News, 10/10/2009. Programa de televisão.

RAPKIN, David P.; BRAATEN, Dan. Conceptualising hegemonic legitimacy. **Review of International Studies**, Aberystwyth, 35, p. 113-149, 2009.

RODRIGUES, José Honório. **Interesse nacional e política externa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

RUDZIT, Gunther. O debate teórico em segurança internacional – Mudanças frente ao terrorismo? **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, jul./dez, 2005, pp. 297-323.

RUDZIT, Gunther; NOGAMI, Otto. Segurança e defesa nacionais: conceitos básicos para uma análise. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, 53 (1), p. 5-24, 2010.

RUGGIE, John Gerard. **Multilateralism Matters: the theory and praxis of an institutional form**. New York: Columbia University Press, 1993.

SANTOS FILHO, Iberê Pinheiro dos; PEIXOTO, Bernardo dos Reis; SILVA, Mônica Alexandra. O novo plano de Estratégia Nacional de Defesa Brasileira: o fim de um Estado pacifista?. **Boletim Mundorama**, Brasília, 9 jul. 2010. Disponível em: <<http://mundorama.net/2010/07/09/o-novo-plano-de-estrategia-nacional-de-defesa-brasileira-o-fim-de-um-estado-pacifista-por-ibere-pinheiro-dos-santos-filho-bernardo-dos-reis-peixoto-monica-alexandra-silva/>>. Acesso em 09/07/2010.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, 48 (2), p. 185-204, 2005.

_____. **O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington)**. São Paulo: UNESP, 2004.

SANTOS, Norma Breda dos. A dimensão multilateral da política externa brasileira: perfil da produção bibliográfica. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, 45 (2), p. 26-45, 2002.

SARAIVA, José Flávio Sombra (ed.). **Concepts, histories and theories of international relations for the 21st century: regional and national approaches**. Fortaleza / Brasília: Premius e Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2009.

SARAIVA, José Flávio Sombra (org.); CERVO, Amado Luiz; ALMEIDA, Paulo Roberto de; DÖPCKE, Wolfgang. **Relações Internacionais contemporâneas: da construção do mundo liberal a nossos dias**. Brasília: Paralelo 15, 1997.

SARAIVA, Miriam Gomes; RUIZ, José Briceño. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 52(1), p. 149-166, 2009.

SCHMIED, Julie. Cenários da integração regional: os desafios da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) e o novo caminho da integração na América do Sul. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, vol. 1, 2007.

SELEZNEV, L.; FETISSOV, V.. **O que é comunismo científico?** Moscou: Edições Progresso, 1986.

SENNES, Ricardo. ONUKI, Janaína; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de.. La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**, Santiago do Chile, año 18, n. 3-4, p. 03-26, 2004.

SENNES, Ricardo U.; PEREZ, Fernanda Aguilar. Guia de Pesquisa sobre as Relações Internacionais dos Países da América do Sul. **Observatório Político Sul-Americano**, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro IUPERJ/UCAM, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em <http://observatorio.iuperj.br/arquivos/indicadores-guias/guia-politica_internacional.pdf>. Acesso em 21/02/2010.

SMOUTS, Marie-Claude (org.). **As novas relações internacionais: práticas e teorias**. Brasília: UnB, 2004.

SOUZA, Amaury. **A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula**. Rio de Janeiro: Elsevier / CEBRI, 2009.

TAUNAY FILHO, Jorge D'Escagnolle. **Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA**. In: II CNPEPI (Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional). Seminário América do Sul. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Brasília: 2008.

UNITED NATIONS. **A/RES/41/11: Declaration of a zone of peace and co-operation in the South Atlantic**. New York: 50th Plenary Meeting, 1986.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Sistema de Bibliotecas. **Redação e editoração**. 2ª ed. Curitiba: Editora UFPR, 2007. (Normas para apresentação de documentos científicos, 9v.).

VAZ, ALCIDES COSTA. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.

VILLA, Rafael Duarte. Novas lideranças sul-americanas: clivagens sobre o binômio estabilidade – instabilidade política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 17, n. 32, p. 71-82, 2009.

VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark. **International relations theory**: realism, pluralism, globalism and beyond. 3rd ed. Needham Heights: Allyn & Bacon, 1999.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro**. 2^a ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

_____. O Brasil, o Mercosul e a integração da América do Sul. In: WIESEBRON, Marianne; GRIFFITHS, Richard. **Processos de integração regional e cooperação intercontinental desde 1989**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

_____. O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antonio Carlos. **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo / Brasília: Saraiva e Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2007. 2v, p. 159-194.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, volume 46, issue 2 (spring), 1992, p. 391-425.

_____. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WIENER, Antje. Enacting meaning-in-use: qualitative research on norms and international relations. **Review of International Studies**, London, n. 35, p. 175-193, 2009.

ANEXOS

BRASIL. **Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005**. Aprova a política de defesa nacional, e dá outras providências. Brasília, 30 jun. 2005.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa: Paz e segurança para o Brasil**. (Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências). 2ª ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2008a.

BRASIL. **Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005.** Aprova a política de defesa nacional, e dá outras providências. Brasília, 30 jun. 2005.



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 5.484, DE 30 DE JUNHO DE 2005.

Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica aprovada a Política de Defesa Nacional anexa a este Decreto.

Art. 2º Os órgãos e entidades da administração pública federal deverão considerar, em seus planejamentos, ações que concorram para fortalecer a Defesa Nacional.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 30 de junho de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
José Alencar Gomes da Silva
Jorge Armando Felix

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 1º.7.2005

POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL

INTRODUÇÃO

A Política de Defesa Nacional voltada, preponderantemente, para ameaças externas, é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa e tem por finalidade estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional. O Ministério da Defesa coordena as ações necessárias à Defesa Nacional.

Esta publicação é composta por uma parte política, que contempla os conceitos, os ambientes internacional e nacional e os objetivos da defesa. Outra parte, de estratégia, engloba as orientações e diretrizes.

A Política de Defesa Nacional, tema de interesse de todos os segmentos da sociedade brasileira, tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal e encontra-se em consonância com as orientações governamentais e a política externa do País, a qual se fundamenta na busca da solução pacífica das controvérsias e no fortalecimento da paz e da segurança internacionais.

Após um longo período sem que o Brasil participe de conflitos que afetem diretamente o território nacional, a percepção das ameaças está desvanecida para muitos brasileiros. Porém, é imprudente imaginar que um país com o potencial do Brasil não tenha disputas ou antagonismos ao buscar alcançar seus legítimos interesses. Um dos propósitos da Política de Defesa Nacional é conscientizar todos os segmentos da sociedade brasileira de que a defesa da Nação é um dever de todos os brasileiros.

1. O ESTADO, A SEGURANÇA E A DEFESA

1.1 O Estado tem como pressupostos básicos o território, o povo, leis e governo próprios e independência nas relações externas. Ele detém o monopólio legítimo dos meios de coerção para fazer valer a lei e a ordem, estabelecidas democraticamente, provendo-lhes, também, a segurança.

1.2 Nos primórdios, a segurança era vista somente pelo ângulo da confrontação entre Estados, ou seja, da necessidade básica de defesa externa. À medida que as sociedades se desenvolveram, novas exigências foram agregadas, além da ameaça de ataques externos.

1.3 Gradualmente, o conceito de segurança foi ampliado, abrangendo os campos político, militar, econômico, social, ambiental e outros. Entretanto, a defesa externa permanece como papel primordial das Forças Armadas no âmbito interestatal.

As medidas que visam à segurança são de largo espectro, envolvendo, além da defesa externa: defesa civil; segurança pública; políticas econômicas, de saúde, educacionais, ambientais e outras áreas, muitas das quais não são tratadas por meio dos instrumentos político-militares.

Cabe considerar que a segurança pode ser enfocada a partir do indivíduo, da sociedade e do Estado, do que resultam definições com diferentes perspectivas.

A segurança, em linhas gerais, é a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos não se sentem expostos a riscos ou ameaças, enquanto que defesa é ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado.

Especialistas convocados pela Organização das Nações Unidas (ONU) em Tashkent, no ano de 1990, definiram a segurança como "uma condição pela qual os Estados consideram que não existe perigo de uma agressão militar, pressões políticas ou coerção econômica, de maneira que podem dedicar-se livremente a seu próprio desenvolvimento e progresso".

1.4 Para efeito da Política de Defesa Nacional, são adotados os seguintes conceitos:

I - Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais;

II - Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.

2. O AMBIENTE INTERNACIONAL

2.1 O mundo vive desafios mais complexos do que os enfrentados durante o período passado de confrontação ideológica bipolar. O fim da Guerra Fria reduziu o grau de previsibilidade das relações internacionais vigentes desde a 2ª Guerra Mundial.

Nesse ambiente, é pouco provável um conflito generalizado entre Estados. Entretanto, renovaram-se no mundo conflitos de caráter étnico e religioso, a exacerbação de nacionalismos e a fragmentação de Estados, com um vigor que ameaça a ordem mundial.

Neste século, poderão ser intensificadas disputas por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial e por fontes de água doce e de energia, cada vez mais escassas. Tais questões poderão levar a ingerências em assuntos internos, configurando quadros de conflito.

Com a ocupação dos últimos espaços terrestres, as fronteiras continuarão a ser motivo de litígios internacionais.

2.2 O fenômeno da globalização, caracterizado pela interdependência crescente dos países, pela revolução tecnológica e pela expansão do comércio internacional e dos fluxos de capitais, resultou em avanços para uma parte da humanidade. Paralelamente, a criação de blocos econômicos tem resultado em arranjos competitivos. Para os países em desenvolvimento, o desafio é o de uma inserção positiva no mercado mundial.

Nesse processo, as economias nacionais tornaram-se mais vulneráveis às crises ocasionadas pela instabilidade econômica e financeira em todo o mundo. A crescente exclusão de parcela significativa da população mundial dos processos de produção, consumo e acesso à informação constitui fonte potencial de conflitos.

2.3 A configuração da ordem internacional baseada na unipolaridade no campo militar associada às assimetrias de poder produz tensões e instabilidades indesejáveis para a paz.

A prevalência do multilateralismo e o fortalecimento dos princípios consagrados pelo direito internacional como a soberania, a não-intervenção e a igualdade entre os Estados, são promotores de um mundo mais estável, voltado para o desenvolvimento e bem estar da humanidade.

2.4 A questão ambiental permanece como uma das preocupações da humanidade. Países detentores de grande biodiversidade, enormes reservas de recursos naturais e imensas áreas para serem incorporadas ao sistema produtivo podem tornar-se objeto de interesse internacional.

2.5 Os avanços da tecnologia da informação, a utilização de satélites, o sensoriamento eletrônico e inúmeros outros aperfeiçoamentos tecnológicos trouxeram maior eficiência aos sistemas administrativos e militares, sobretudo nos países que dedicam maiores recursos financeiros à Defesa. Em consequência, criaram-se vulnerabilidades que poderão ser exploradas, com o objetivo de inviabilizar o uso dos nossos sistemas ou facilitar a interferência à distância.

2.6 Atualmente, atores não-estatais, novas ameaças e a contraposição entre o nacionalismo e o transnacionalismo permeiam as relações internacionais e os arranjos de segurança dos Estados. Os delitos transnacionais de natureza variada e o terrorismo internacional são ameaças à paz, à segurança e à ordem democrática, normalmente, enfrentadas com os instrumentos de inteligência e de segurança dos Estados.

3. O AMBIENTE REGIONAL E O ENTORNO ESTRATÉGICO

3.1 O subcontinente da América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África.

3.2 A América do Sul, distante dos principais focos mundiais de tensão e livre de armas nucleares, é considerada uma região relativamente pacífica. Além disso, processos de consolidação democrática

e de integração regional tendem a aumentar a confiabilidade regional e a solução negociada dos conflitos.

3.3 Entre os processos que contribuem para reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico, destacam-se: o fortalecimento do processo de integração, a partir do Mercosul, da Comunidade Andina de Nações e da Comunidade Sul-Americana de Nações; o estreito relacionamento entre os países amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; a intensificação da cooperação e do comércio com países africanos, facilitada pelos laços étnicos e culturais; e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul.

A ampliação e a modernização da infra-estrutura da América do Sul podem concretizar a ligação entre seus centros produtivos e os dois oceanos, facilitando o desenvolvimento e a integração.

3.4 A segurança de um país é afetada pelo grau de instabilidade da região onde está inserido. Assim, é desejável que ocorram: o consenso; a harmonia política; e a convergência de ações entre os países vizinhos, visando lograr a redução da criminalidade transnacional, na busca de melhores condições para o desenvolvimento econômico e social que tornarão a região mais coesa e mais forte.

3.5 A existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais pode provocar o transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul. A persistência desses focos de incertezas impõe que a defesa do Estado seja vista com prioridade, para preservar os interesses nacionais, a soberania e a independência.

3.6 Como consequência de sua situação geopolítica, é importante para o Brasil que se aprofunde o processo de desenvolvimento integrado e harmônico da América do Sul, o que se estende, naturalmente, à área de defesa e segurança regionais.

4. O BRASIL

4.1 O perfil brasileiro – ao mesmo tempo continental e marítimo, equatorial, tropical e subtropical, de longa fronteira terrestre com a quase totalidade dos países sul-americanos e de extenso litoral e águas jurisdicionais – confere ao País profundidade geoestratégica e torna complexa a tarefa do planejamento geral de defesa. Dessa maneira, a diversificada fisiografia nacional conforma cenários diferenciados que, em termos de defesa, demandam, ao mesmo tempo, política geral e abordagem específica para cada caso.

4.2 A vertente continental brasileira contempla complexa variedade fisiográfica, que pode ser sintetizada em cinco macro-regiões.

4.3 O planejamento da defesa inclui todas as regiões e, em particular, as áreas vitais onde se encontra maior concentração de poder político e econômico. Complementarmente, prioriza a Amazônia e o Atlântico Sul pela riqueza de recursos e vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras terrestre e marítima.

4.4 A Amazônia brasileira, com seu grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade, é foco da atenção internacional. A garantia da presença do Estado e a vivificação da faixa de fronteira são dificultadas pela baixa densidade demográfica e pelas longas distâncias, associadas à precariedade do sistema de transportes terrestre, o que condiciona o uso das hidrovias e do transporte aéreo como principais alternativas de acesso. Estas características facilitam a prática de ilícitos transnacionais e crimes conexos, além de possibilitar a presença de grupos com objetivos contrários aos interesses nacionais.

A vivificação, política indigenista adequada, a exploração sustentável dos recursos naturais e a proteção ao meio-ambiente são aspectos essenciais para o desenvolvimento e a integração da região. O adensamento da presença do Estado, e em particular das Forças Armadas, ao longo das nossas fronteiras, é condição necessária para conquista dos objetivos de estabilização e desenvolvimento integrado da Amazônia.

4.5 O mar sempre esteve relacionado com o progresso do Brasil, desde o seu descobrimento. A natural vocação marítima brasileira é respaldada pelo seu extenso litoral e pela importância estratégica que representa o Atlântico Sul.

A Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar permitiu ao Brasil estender os limites da sua Plataforma Continental e exercer o direito de jurisdição sobre os recursos econômicos em uma área de cerca de 4,5 milhões de quilômetros quadrados, região de vital importância para o País, uma verdadeira "Amazônia Azul".

Nessa imensa área estão as maiores reservas de petróleo e gás, fontes de energia imprescindíveis para o desenvolvimento do País, além da existência de potencial pesqueiro.

A globalização aumentou a interdependência econômica dos países e, conseqüentemente, o fluxo de cargas. No Brasil, o transporte marítimo é responsável por movimentar a quase totalidade do comércio exterior.

4.6 Às vertentes continental e marítima sobrepõe-se dimensão aeroespacial, de suma importância para a Defesa Nacional. O controle do espaço aéreo e a sua boa articulação com os países vizinhos, assim como o desenvolvimento de nossa capacitação aeroespacial, constituem objetivos setoriais prioritários.

4.7 O Brasil propugna uma ordem internacional baseada na democracia, no multilateralismo, na cooperação, na proscrição das armas químicas, biológicas e nucleares e na busca da paz entre as nações. Nessa direção, defende a reformulação e a democratização das instâncias decisórias dos organismos internacionais, como forma de reforçar a solução pacífica de controvérsias e sua confiança nos princípios e normas do Direito Internacional. No entanto, não é prudente conceber um país sem capacidade de defesa compatível com sua estatura e aspirações políticas.

4.8 A Constituição Federal de 1988 tem como um de seus princípios, nas relações internacionais, o repúdio ao terrorismo.

O Brasil considera que o terrorismo internacional constitui risco à paz e à segurança mundiais. Condena enfaticamente suas ações e apóia as resoluções emanadas pela ONU, reconhecendo a necessidade de que as nações trabalhem em conjunto no sentido de prevenir e combater as ameaças terroristas.

4.9 O Brasil atribui prioridade aos países da América do Sul e da África, em especial aos da África Austral e aos de língua portuguesa, buscando aprofundar seus laços com esses países.

4.10 A intensificação da cooperação com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), integrada por oito países distribuídos por quatro continentes e unidos pelos denominadores comuns da história, da cultura e da língua, constitui outro fator relevante das nossas relações exteriores.

4.11 O Brasil tem laços de cooperação com países e blocos tradicionalmente aliados que possibilitam a troca de conhecimento em diversos campos. Concomitantemente, busca novas parcerias estratégicas com nações desenvolvidas ou emergentes para ampliar esses intercâmbios.

4.12 O Brasil atua na comunidade internacional respeitando os princípios constitucionais de autodeterminação, não-intervenção e igualdade entre os Estados. Nessas condições, sob a égide de organismos multilaterais, participa de operações de paz, visando a contribuir para a paz e a segurança internacionais.

4.13 A persistência de entraves à paz mundial requer a atualização permanente e o reaparelhamento progressivo das nossas Forças Armadas, com ênfase no desenvolvimento da indústria de defesa, visando à redução da dependência tecnológica e à superação das restrições unilaterais de acesso a tecnologias sensíveis.

4.14 Em consonância com a busca da paz e da segurança internacionais, o País é signatário do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares e destaca a necessidade do cumprimento do Artigo VI, que prevê a negociação para a eliminação total das armas nucleares por parte das potências nucleares, ressalvando o uso da tecnologia nuclear como bem econômico para fins pacíficos.

4.15 O contínuo desenvolvimento brasileiro traz implicações crescentes para o campo energético com reflexos em sua segurança. Cabe ao País assegurar matriz energética diversificada que explore as potencialidades de todos os recursos naturais disponíveis.

5. OBJETIVOS DA DEFESA NACIONAL

As relações internacionais são pautadas por complexo jogo de atores, interesses e normas que estimulam ou limitam o poder e o prestígio das Nações. Nesse contexto de múltiplas influências e de interdependência, os países buscam realizar seus interesses nacionais, podendo gerar associações ou conflitos de variadas intensidades.

Dessa forma, torna-se essencial estruturar a Defesa Nacional de modo compatível com a estatura político-estratégica para preservar a soberania e os interesses nacionais em compatibilidade com os interesses da nossa região. Assim, da avaliação dos ambientes descritos, emergem objetivos da Defesa Nacional:

I - a garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial;

II - a defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior;

III - a contribuição para a preservação da coesão e unidade nacionais;

IV - a promoção da estabilidade regional;

V - a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais; e

VI - a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais.

6. ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

6.1 A atuação do Estado brasileiro em relação à defesa tem como fundamento a obrigação de contribuir para a elevação do nível de segurança do País, tanto em tempo de paz, quanto em situação de conflito.

6.2 A vertente preventiva da Defesa Nacional reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e em postura estratégica baseada na existência de capacidade militar com credibilidade, apta a gerar efeito dissuasório.

Baseia-se, para tanto, nos seguintes pressupostos básicos:

I - fronteiras e limites perfeitamente definidos e reconhecidos internacionalmente;

II - estreito relacionamento com os países vizinhos e com a comunidade internacional baseado na confiança e no respeito mútuos;

III - rejeição à guerra de conquista;

IV - busca da solução pacífica de controvérsias;

V - valorização dos foros multilaterais;

VI - existência de forças armadas modernas, balanceadas e aprestadas; e

VII - capacidade de mobilização nacional.

6.3 A vertente reativa da defesa, no caso de ocorrer agressão ao País, empregará todo o poder nacional, com ênfase na expressão militar, exercendo o direito de legítima defesa previsto na Carta da ONU.

6.4 Em conflito de maior extensão, de forma coerente com sua história e o cenário vislumbrado, o Brasil poderá participar de arranjo de defesa coletiva autorizado pelo Conselho de Segurança da ONU.

6.5 No gerenciamento de crises internacionais de natureza político-estratégica, o Governo determinará a articulação dos diversos setores envolvidos. O emprego das Forças Armadas poderá ocorrer de diferentes formas, de acordo com os interesses nacionais.

6.6 A expressão militar do País fundamenta-se na capacidade das Forças Armadas e no potencial dos recursos nacionais mobilizáveis.

6.7 As Forças Armadas devem estar ajustadas à estatura político-estratégica do País, considerando-se, dentre outros fatores, a dimensão geográfica, a capacidade econômica e a população existente.

6.8 A ausência de litígios bélicos manifestos, a natureza difusa das atuais ameaças e o elevado grau de incertezas, produto da velocidade com que as mudanças ocorrem, exigem ênfase na atividade de inteligência e na capacidade de pronta resposta das Forças Armadas, às quais estão subjacentes características, tais como versatilidade, interoperabilidade, sustentabilidade e mobilidade estratégica, por meio de forças leves e flexíveis, aptas a atuarem de modo combinado e a cumprirem diferentes tipos de missões.

6.9 O fortalecimento da capacitação do País no campo da defesa é essencial e deve ser obtido com o envolvimento permanente dos setores governamental, industrial e acadêmico, voltados à produção científica e tecnológica e para a inovação. O desenvolvimento da indústria de defesa, incluindo o domínio de tecnologias de uso dual, é fundamental para alcançar o abastecimento seguro e previsível de materiais e serviços de defesa.

6.10 A integração regional da indústria de defesa, a exemplo do Mercosul, deve ser objeto de medidas que propiciem o desenvolvimento mútuo, a ampliação dos mercados e a obtenção de autonomia estratégica.

6.11 Além dos países e blocos tradicionalmente aliados, o Brasil deverá buscar outras parcerias estratégicas, visando a ampliar as oportunidades de intercâmbio e a geração de confiança na área de defesa.

6.12 Em virtude da importância estratégica e da riqueza que abrigam, a Amazônia brasileira e o Atlântico Sul são áreas prioritárias para a Defesa Nacional.

6.13 Para contrapor-se às ameaças à Amazônia, é imprescindível executar uma série de ações estratégicas voltadas para o fortalecimento da presença militar, efetiva ação do Estado no desenvolvimento sócio-econômico e ampliação da cooperação com os países vizinhos, visando à defesa das riquezas naturais e do meio ambiente.

6.14 No Atlântico Sul, é necessário que o País disponha de meios com capacidade de exercer a vigilância e a defesa das águas jurisdicionais brasileiras, bem como manter a segurança das linhas de comunicações marítimas.

6.15 O Brasil precisa dispor de meios e capacidade de exercer a vigilância, o controle e a defesa do seu espaço aéreo, aí incluídas as áreas continental e marítima, bem como manter a segurança das linhas de navegação aéreas.

6.16 Com base na Constituição Federal e em prol da Defesa Nacional, as Forças Armadas poderão ser empregadas contra ameaças internas, visando à preservação do exercício da soberania do Estado e à indissolubilidade da unidade federativa.

6.17 Para ampliar a projeção do País no concerto mundial e reafirmar seu compromisso com a defesa da paz e com a cooperação entre os povos, o Brasil deverá intensificar sua participação em ações humanitárias e em missões de paz sob a égide de organismos multilaterais.

6.18 Com base na Constituição Federal e nos atos internacionais ratificados, que repudiam e condenam o terrorismo, é imprescindível que o País disponha de estrutura ágil, capaz de prevenir ações terroristas e de conduzir operações de contraterrorismo.

6.19 Para minimizar os danos de possível ataque cibernético, é essencial a busca permanente do aperfeiçoamento dos dispositivos de segurança e a adoção de procedimentos que reduzam a vulnerabilidade dos sistemas e permitam seu pronto restabelecimento.

6.20 O desenvolvimento de mentalidade de defesa no seio da sociedade brasileira é fundamental para sensibilizá-la acerca da importância das questões que envolvam ameaças à soberania, aos interesses nacionais e à integridade territorial do País.

6.21 É prioritário assegurar a previsibilidade na alocação de recursos, em quantidade suficiente, para permitir o preparo adequado das Forças Armadas.

6.22 O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem não se insere no contexto deste documento e ocorre de acordo com legislação específica.

7. DIRETRIZES

7.1 As políticas e ações definidas pelos diversos setores do Estado brasileiro deverão contribuir para a consecução dos objetivos da Defesa Nacional. Para alcançá-los, devem-se observar as seguintes diretrizes estratégicas:

I - manter forças estratégicas em condições de emprego imediato, para a solução de conflitos;

II - dispor de meios militares com capacidade de salvaguardar as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;

III - aperfeiçoar a capacidade de comando e controle e do sistema de inteligência dos órgãos envolvidos na Defesa Nacional;

IV - incrementar a interoperabilidade entre as Forças Armadas, ampliando o emprego combinado;

V - aprimorar a vigilância, o controle e a defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo do Brasil;

VI - aumentar a presença militar nas áreas estratégicas do Atlântico Sul e da Amazônia brasileira;

VII - garantir recursos suficientes e contínuos que proporcionem condições efetivas de preparo e emprego das Forças Armadas e demais órgãos envolvidos na Defesa Nacional, em consonância com a estatura político-estratégica do País;

VIII - aperfeiçoar processos para o gerenciamento de crises de natureza político-estratégica;

IX - implantar o Sistema Nacional de Mobilização e aprimorar a logística militar;

X - proteger as linhas de comunicações marítimas de importância vital para o País;

XI - dispor de estrutura capaz de contribuir para a prevenção de atos terroristas e de conduzir operações de contraterrorismo;

XII - aperfeiçoar os dispositivos e procedimentos de segurança que reduzam a vulnerabilidade dos sistemas relacionados à Defesa Nacional contra ataques cibernéticos e, se for o caso, permitam seu pronto restabelecimento;

XIII - fortalecer a infra-estrutura de valor estratégico para a Defesa Nacional, prioritariamente a de transporte, energia e comunicações;

XIV - promover a interação das demais políticas governamentais com a Política de Defesa Nacional;

XV - implementar ações para desenvolver e integrar a região amazônica, com apoio da sociedade, visando, em especial, ao desenvolvimento e à vivificação da faixa de fronteira;

XVI - incentivar a conscientização da sociedade para os assuntos de Defesa Nacional;

XVII - estimular a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico e a capacidade de produção de materiais e serviços de interesse para a defesa;

XVIII - intensificar o intercâmbio das Forças Armadas entre si e com as universidades, instituições de pesquisa e indústrias, nas áreas de interesse de defesa;

XIX - atuar para a manutenção de clima de paz e cooperação nas áreas de fronteira;

XX - intensificar o intercâmbio com as Forças Armadas das nações amigas, particularmente com as da América do Sul e as da África, lindeiras ao Atlântico Sul;

XXI - contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional com ênfase no desenvolvimento de base industrial de defesa;

XXII - participar ativamente nos processos de decisão do destino da região Antártica;

XXIII - dispor de capacidade de projeção de poder, visando à eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU;

XXIV - criar novas parcerias com países que possam contribuir para o desenvolvimento de tecnologias de interesse da defesa;

XXV - participar de missões de paz e ações humanitárias, de acordo com os interesses nacionais; e

XXVI - participar crescentemente dos processos internacionais relevantes de tomada de decisão, aprimorando e aumentando a capacidade de negociação do Brasil.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**: Paz e segurança para o Brasil. (Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências). 2ª ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2008a.



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 6.703, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2008.

Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto no Decreto de 6 de setembro de 2007, que institui o Comitê Ministerial de Formulação da Estratégia Nacional de Defesa,

DECRETA:

Art. 1º Fica aprovada a Estratégia Nacional de Defesa anexa a este Decreto.

Art. 2º Os órgãos e entidades da administração pública federal deverão considerar, em seus planejamentos, ações que concorram para fortalecer a Defesa Nacional.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 18 de dezembro de 2008; 187ª da Independência e 120ª da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Nelson Jobim
Roberto Mangabeira Unger

Este texto não substitui o publicado no DOU de 19.12.2008

ANEXO

ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA

I – FORMULAÇÃO SISTEMÁTICA

Introdução

O Brasil é pacífico por tradição e por convicção. Vive em paz com seus vizinhos. Rege suas relações internacionais, dentre outros, pelos princípios constitucionais da não-intervenção, defesa da paz e solução pacífica dos conflitos. Esse traço de pacifismo é parte da identidade nacional e um valor a ser conservado pelo povo brasileiro.

País em desenvolvimento, o Brasil ascenderá ao primeiro plano no mundo sem exercer hegemonia ou dominação. O povo brasileiro não deseja exercer mando sobre outros povos. Quer que o Brasil se enriqueça sem imperar.

Talvez por isso nunca tenha sido realizado no Brasil, em toda a sua história, amplo debate sobre os assuntos de defesa. Periodicamente, os governos autorizavam a compra ou a produção de novos materiais de defesa e introduziam reformas pontuais nas Forças Armadas. No entanto, nunca propuseram uma estratégia nacional de defesa para orientar de forma sistemática a reorganização e reorientação das Forças Armadas; a organização da indústria de material de defesa, com a finalidade de assegurar a autonomia operacional para as três Forças: a Marinha, o Exército e a Aeronáutica; e a política de composição dos seus efetivos, sobretudo a reconsideração do Serviço Militar Obrigatório.

Porém, se o Brasil quiser ocupar o lugar que lhe cabe no mundo, precisará estar preparado para defender-se não somente das agressões, mas também das ameaças. Vive-se em um mundo em que a intimidação tripudia sobre a boa fé. Nada substitui o envolvimento do povo brasileiro no debate e na construção da sua própria defesa.

Estratégia Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Desenvolvimento

1. Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação. Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento.

2. Difícil – e necessário – é para um País que pouco trato teve com guerras convencer-se da necessidade de defender-se para poder construir-se. Não bastam, ainda que sejam proveitosos e até mesmo indispensáveis, os argumentos que invocam as utilidades das tecnologias e dos conhecimentos da defesa para o desenvolvimento do País. Os recursos demandados pela defesa exigem uma transformação de consciências para que se constitua uma estratégia de defesa para o Brasil.

3. Difícil – e necessário – é para as Forças Armadas de um País tão pacífico como o Brasil manterem, em meio à paz, o impulso de se prepararem para o combate e de cultivarem, em prol desse preparo, o hábito da transformação.

Disposição para mudar é o que a Nação está a exigir agora de seus marinheiros, soldados e aviadores. Não se trata apenas de financiar e de equipar as Forças Armadas. Trata-se de transformá-las, para melhor defenderem o Brasil.

4. Projeto forte de defesa favorece projeto forte de desenvolvimento. Forte é o projeto de desenvolvimento que, sejam quais forem suas demais orientações, se guie pelos seguintes princípios:

a) Independência nacional, efetivada pela mobilização de recursos físicos, econômicos e humanos, para o investimento no potencial produtivo do País. Aproveitar a poupança estrangeira, sem dela depender;

b) Independência nacional, alcançada pela capacitação tecnológica autônoma, inclusive nos estratégicos setores espacial, cibernético e nuclear. Não é independente quem não tem o domínio das tecnologias sensíveis, tanto para a defesa como para o desenvolvimento; e

c) Independência nacional, assegurada pela democratização de oportunidades educativas e econômicas e pelas oportunidades para ampliar a participação popular nos processos decisórios da vida política e econômica do País. O Brasil não será independente enquanto faltar para parcela do seu povo condições para aprender, trabalhar e produzir.

Natureza e âmbito da Estratégia Nacional de Defesa

1. A Estratégia Nacional de Defesa é o vínculo entre o conceito e a política de independência nacional, de um lado, e as Forças Armadas para resguardar essa independência, de outro. Trata de questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua “grande estratégia” e os meios para fazer com que a Nação participe da defesa. Aborda, também, problemas

propriamente militares, derivados da influência dessa “grande estratégia” na orientação e nas práticas operacionais das três Forças.

A Estratégia Nacional de Defesa será complementada por planos para a paz e para a guerra, concebidos para fazer frente a diferentes hipóteses de emprego.

2.A Estratégia Nacional de Defesa organiza-se em torno de três eixos estruturantes.

O primeiro eixo estruturante diz respeito a como as Forças Armadas devem-se organizar e orientar para melhor desempenharem sua destinação constitucional e suas atribuições na paz e na guerra. Enumeram-se diretrizes estratégicas relativas a cada uma das Forças e especifica-se a relação que deve prevalecer entre elas. Descreve-se a maneira de transformar tais diretrizes em práticas e capacitações operacionais e propõe-se a linha de evolução tecnológica necessária para assegurar que se concretizem.

A análise das hipóteses de emprego das Forças Armadas - para resguardar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras - permite dar foco mais preciso às diretrizes estratégicas. Nenhuma análise de hipóteses de emprego pode, porém, desconsiderar as ameaças do futuro. Por isso mesmo, as diretrizes estratégicas e as capacitações operacionais precisam transcender o horizonte imediato que a experiência e o entendimento de hoje permitem descortinar.

Ao lado da destinação constitucional, das atribuições, da cultura, dos costumes e das competências próprias de cada Força e da maneira de sistematizá-las em estratégia de defesa integrada, aborda-se o papel de três setores decisivos para a defesa nacional: o espacial, o cibernético e o nuclear. Descreve-se como as três Forças devem operar em rede - entre si e em ligação com o monitoramento do território, do espaço aéreo e das águas jurisdicionais brasileiras.

O segundo eixo estruturante refere-se à reorganização da indústria nacional de material de defesa, para assegurar que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas apóie-se em tecnologias sob domínio nacional.

O terceiro eixo estruturante versa sobre a composição dos efetivos das Forças Armadas e, consequentemente, sobre o futuro do Serviço Militar Obrigatório. Seu propósito é zelar para que as Forças Armadas reproduzam, em sua composição, a própria Nação - para que elas não sejam uma parte da Nação, pagas para lutar por conta e em benefício das outras partes. O Serviço Militar Obrigatório deve, pois, funcionar como espaço republicano, no qual possa a Nação encontrar-se acima das classes sociais.

Diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa.

Pauta-se a Estratégia Nacional de Defesa pelas seguintes diretrizes.

1.Dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional.

Para dissuadir, é preciso estar preparado para combater. A tecnologia, por mais avançada que seja, jamais será alternativa ao combate. Será sempre instrumento do combate.

2.Organizar as Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença.

Esse triplo imperativo vale, com as adaptações cabíveis, para cada Força. Do trinômio resulta a definição das capacitações operacionais de cada uma das Forças.

3.Desenvolver as capacidades de monitorar e controlar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras.

Tal desenvolvimento dar-se-á a partir da utilização de tecnologias de monitoramento terrestre, marítimo, aéreo e espacial que estejam sob inteiro e incondicional domínio nacional.

4.Desenvolver, lastreado na capacidade de monitorar/controlar, a capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão: a mobilidade estratégica.

A mobilidade estratégica - entendida como a aptidão para se chegar rapidamente ao teatro de operações – reforçada pela mobilidade tática – entendida como a aptidão para se mover dentro daquele teatro - é o complemento prioritário do monitoramento/controle e uma das bases do poder de combate, exigindo das Forças Armadas ação que, mais do que conjunta, seja unificada.

O imperativo de mobilidade ganha importância decisiva, dadas a vastidão do espaço a defender e a escassez dos meios para defendê-lo. O esforço de presença, sobretudo ao longo das fronteiras terrestres e nas partes mais estratégicas do litoral, tem limitações intrínsecas. É a mobilidade que permitirá superar o efeito prejudicial de tais limitações.

5.Aprofundar o vínculo entre os aspectos tecnológicos e os operacionais da mobilidade, sob a disciplina de objetivos bem definidos.

Mobilidade depende de meios terrestres, marítimos e aéreos apropriados e da maneira de combiná-los. Depende, também, de capacitações operacionais que permitam aproveitar ao máximo o potencial das tecnologias do movimento.

O vínculo entre os aspectos tecnológicos e operacionais da mobilidade há de se realizar de maneira a alcançar objetivos bem definidos. Entre esses objetivos, há um que guarda relação especialmente próxima com a mobilidade: a capacidade de alternar a concentração e a desconcentração de forças com o propósito de dissuadir e combater a ameaça.

6.Fortalecer três setores de importância estratégica: o espacial, o cibernético e o nuclear.

Esse fortalecimento assegurará o atendimento ao conceito de flexibilidade.

Como decorrência de sua própria natureza, esses setores transcendem a divisão entre desenvolvimento e defesa, entre o civil e o militar.

Os setores espacial e cibernético permitirão, em conjunto, que a capacidade de visualizar o próprio país não dependa de tecnologia estrangeira e que as três Forças, em conjunto, possam atuar em rede, instruídas por monitoramento que se faça também a partir do espaço.

O Brasil tem compromisso - decorrente da Constituição Federal e da adesão ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares - com o uso estritamente pacífico da energia nuclear. Entretanto, afirma a necessidade estratégica de desenvolver e dominar a tecnologia nuclear. O Brasil precisa garantir o equilíbrio e a versatilidade da sua matriz energética e avançar em áreas, tais como as de agricultura e saúde, que podem se beneficiar da tecnologia de energia nuclear. E levar a cabo, entre outras iniciativas que exigem independência tecnológica em matéria de energia nuclear, o projeto do submarino de propulsão nuclear.

7.Unificar as operações das três Forças, muito além dos limites impostos pelos protocolos de exercícios conjuntos.

Os instrumentos principais dessa unificação serão o Ministério da Defesa e o Estado-Maior de Defesa, a ser reestruturado como Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Devem ganhar dimensão maior e responsabilidades mais abrangentes.

O Ministro da Defesa exercerá, na plenitude, todos os poderes de direção das Forças Armadas que a Constituição e as leis não reservarem, expressamente, ao Presidente da República.

A subordinação das Forças Armadas ao poder político constitucional é pressuposto do regime republicano e garantia da integridade da Nação.

Os Secretários do Ministério da Defesa serão livremente escolhidos pelo Ministro da Defesa, entre cidadãos brasileiros, militares das três Forças e civis, respeitadas as peculiaridades e as funções de cada secretaria. As iniciativas destinadas a formar quadros de especialistas civis em defesa permitirão, no futuro, aumentar a presença de civis em postos dirigentes no Ministério da Defesa. As disposições legais em contrário serão revogadas.

O Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas será chefiado por um oficial-general de último posto, e terá a participação dos Chefes dos Estados-Maiores das três Forças. Será subordinado diretamente ao Ministro da Defesa. Construirá as iniciativas que dêem realidade prática à tese da unificação doutrinária, estratégica e operacional e contará com estrutura permanente que lhe permita cumprir sua tarefa.

A Marinha, o Exército e a Aeronáutica disporão, singularmente, de um Comandante, nomeado pelo Presidente da República e indicado pelo Ministro da Defesa. O Comandante de Força, no âmbito das suas atribuições, exercerá a direção e a gestão da sua Força, formulará a sua política e doutrina e preparará seus órgãos operativos e de apoio para o cumprimento da destinação constitucional.

Os Estados-Maiores das três Forças, subordinados a seus Comandantes, serão os agentes da formulação estratégica em cada uma delas, sob a orientação do respectivo comandante.

8.Reposicionar os efetivos das três Forças.

As principais unidades do Exército estacionam no Sudeste e no Sul do Brasil. A esquadra da Marinha concentra-se na cidade do Rio de Janeiro. As instalações tecnológicas da Força Aérea estão quase todas localizadas em São José dos Campos, em São Paulo. As preocupações mais agudas de defesa estão, porém, no Norte, no Oeste e no Atlântico Sul.

Sem desconsiderar a necessidade de defender as maiores concentrações demográficas e os maiores centros industriais do País, a Marinha deverá estar mais presente na região da foz do Amazonas e nas grandes bacias fluviais do Amazonas e do Paraguai-Paraná. O Exército deverá posicionar suas reservas estratégicas no centro do País, de onde poderão se deslocar em qualquer direção. Deverá também o Exército agrupar suas reservas regionais nas respectivas áreas, para possibilitar a resposta imediata na crise ou no conflito armado.

Pelas mesmas razões que exigem a formação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, os Distritos Navais ou Comandos de Área das três Forças terão suas áreas de jurisdição coincidentes, ressalvados impedimentos decorrentes de circunstâncias locais ou específicas. Os oficiais-generais que comandarem, por conta de suas respectivas Forças, um Distrito Naval ou Comando de Área, reunir-se-ão regularmente, acompanhados de seus principais assessores, para assegurar a unidade operacional das três Forças naquela área. Em cada área deverá ser estruturado um Estado-Maior Conjunto, que será ativado para realizar e atualizar, desde o tempo de paz, os planejamentos operacionais da área.

9.Adensar a presença de unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea nas fronteiras.

Deve-se ter claro que, dadas as dimensões continentais do território nacional, presença não pode significar onipresença. A presença ganha efetividade graças à sua relação com monitoramento/controle e com mobilidade.

Nas fronteiras terrestres e nas águas jurisdicionais brasileiras, as unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea têm, sobretudo, tarefas de vigilância. No cumprimento dessas tarefas, as unidades ganham seu pleno significado apenas quando compõem sistema integrado de monitoramento/controle, feito, inclusive, a partir do espaço. Ao mesmo tempo, tais unidades potencializam-se como instrumentos de defesa, por meio de seus vínculos com as reservas táticas e estratégicas. Os vigias alertam. As reservas respondem e operam. E a eficácia do emprego das

reservas táticas regionais e estratégicas é proporcional à capacidade de elas atenderem à exigência da mobilidade.

10. Priorizar a região amazônica.

A Amazônia representa um dos focos de maior interesse para a defesa. A defesa da Amazônia exige avanço de projeto de desenvolvimento sustentável e passa pelo trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença.

O Brasil será vigilante na reafirmação incondicional de sua soberania sobre a Amazônia brasileira. Repudiará, pela prática de atos de desenvolvimento e de defesa, qualquer tentativa de tutela sobre as suas decisões a respeito de preservação, de desenvolvimento e de defesa da Amazônia. Não permitirá que organizações ou indivíduos sirvam de instrumentos para interesses estrangeiros - políticos ou econômicos - que queiram enfraquecer a soberania brasileira. Quem cuida da Amazônia brasileira, a serviço da humanidade e de si mesmo, é o Brasil.

11. Desenvolver, para fortalecer a mobilidade, a capacidade logística, sobretudo na região amazônica.

Daí a importância de se possuir estruturas de transporte e de comando e controle que possam operar em grande variedade de circunstâncias, inclusive sob as condições extraordinárias impostas por um conflito armado.

12. Desenvolver, para atender aos requisitos de monitoramento/controle, mobilidade e presença, o conceito de flexibilidade no combate.

Isso exigirá, sobretudo na Força Terrestre, que as forças convencionais cultivem alguns predicados atribuídos a forças não-convencionais.

Somente Forças Armadas com tais predicados estarão aptas para operar no amplíssimo espectro de circunstâncias que o futuro poderá trazer.

A conveniência de assegurar que as forças convencionais adquiram predicados comumente associados a forças não-convencionais pode parecer mais evidente no ambiente da selva amazônica. Aplicam-se eles, porém, com igual pertinência, a outras áreas do País. Não é uma adaptação a especificidades geográficas localizadas. É resposta a uma vocação estratégica geral.

13. Desenvolver, para atender aos requisitos de monitoramento/controle, mobilidade e presença, o repertório de práticas e de capacitações operacionais dos combatentes.

Cada homem e mulher a serviço das Forças Armadas há de dispor de três ordens de meios e de habilitações.

Em primeiro lugar, cada combatente deve contar com meios e habilitações para atuar em rede, não só com outros combatentes e contingentes de sua própria Força, mas também com combatentes e contingentes das outras Forças. As tecnologias de comunicações, inclusive com os veículos que monitorem a superfície da terra e do mar a partir do espaço, devem ser encaradas como instrumentos potencializadores de iniciativas de defesa e de combate. Esse é o sentido do requisito de monitoramento e controle e de sua relação com as exigências de mobilidade e de presença.

Em segundo lugar, cada combatente deve dispor de tecnologias e de conhecimentos que permitam radicalizar, em qualquer teatro de operações, terrestre ou marítimo, o imperativo de mobilidade. É a esse imperativo, combinado com a capacidade de combate, que devem servir as plataformas e os sistemas de armas à disposição do combatente.

Em terceiro lugar, cada combatente deve ser treinado para abordar o combate de modo a atenuar as formas rígidas e tradicionais de comando e controle, em prol da flexibilidade, da

adaptabilidade, da audácia e da surpresa no campo de batalha. Esse combatente será, ao mesmo tempo, um comandado que sabe obedecer, exercer a iniciativa na ausência de ordens específicas e orientar-se em meio às incertezas e aos sobressaltos do combate - e uma fonte de iniciativas - capaz de adaptar suas ordens à realidade da situação mutável em que se encontra.

Ganha ascendência no mundo um estilo de produção industrial marcado pela atenuação de contrastes entre atividades de planejamento e de execução e pela relativização de especializações rígidas nas atividades de execução. Esse estilo encontra contrapartida na maneira de fazer a guerra, cada vez mais caracterizada por extrema flexibilidade. O desdobramento final dessa trajetória é esmaecer o contraste entre forças convencionais e não-convencionais, não em relação aos armamentos com que cada uma delas possa contar, senão no radicalismo com que ambas praticam o conceito de flexibilidade.

14.Promover a reunião, nos militares brasileiros, dos atributos e predicados exigidos pelo conceito de flexibilidade.

O militar brasileiro precisa reunir qualificação e rusticidade. Necessita dominar as tecnologias e as práticas operacionais exigidas pelo conceito de flexibilidade. Deve identificar-se com as peculiaridades e características geográficas exigentes ou extremas que existem no País. Só assim realizar-se-á, na prática, o conceito de flexibilidade, dentro das características do território nacional e da situação geográfica e geopolítica do Brasil.

15.Rever, a partir de uma política de otimização do emprego de recursos humanos, a composição dos efetivos das três Forças, de modo a dimensioná-las para atender adequadamente ao disposto na Estratégia Nacional de Defesa.

16. Estruturar o potencial estratégico em torno de capacidades.

Convém organizar as Forças Armadas em torno de capacidades, não em torno de inimigos específicos. O Brasil não tem inimigos no presente. Para não tê-los no futuro, é preciso preservar a paz e preparar-se para a guerra.

17.Preparar efetivos para o cumprimento de missões de garantia da lei e da ordem, nos termos da Constituição Federal.

O País cuida para evitar que as Forças Armadas desempenhem papel de polícia. Efetuar operações internas em garantia da lei e da ordem, quando os poderes constituídos não conseguem garantir a paz pública e um dos Chefes dos três Poderes o requer, faz parte das responsabilidades constitucionais das Forças Armadas. A legitimação de tais responsabilidades pressupõe, entretanto, legislação que ordene e respalde as condições específicas e os procedimentos federativos que dêem ensejo a tais operações, com resguardo de seus integrantes.

18.Estimular a integração da América do Sul.

Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região.

19.Preparar as Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações de manutenção da paz.

Em tais operações, as Forças agirão sob a orientação das Nações Unidas ou em apoio a iniciativas de órgãos multilaterais da região, pois o fortalecimento do sistema de segurança coletiva é benéfico à paz mundial e à defesa nacional.

20. Ampliar a capacidade de atender aos compromissos internacionais de busca e salvamento.

É tarefa prioritária para o País o aprimoramento dos meios existentes e da capacitação do pessoal envolvido com as atividades de busca e salvamento no território nacional, nas águas jurisdicionais brasileiras e nas áreas pelas quais o Brasil é responsável, em decorrência de compromissos internacionais.

21. Desenvolver o potencial de mobilização militar e nacional para assegurar a capacidade dissuasória e operacional das Forças Armadas.

Diante de eventual degeneração do quadro internacional, o Brasil e suas Forças Armadas deverão estar prontos para tomar medidas de resguardo do território, das linhas de comércio marítimo e plataformas de petróleo e do espaço aéreo nacionais. As Forças Armadas deverão, também, estar habilitadas a aumentar rapidamente os meios humanos e materiais disponíveis para a defesa. Exprime-se o imperativo de elasticidade em capacidade de mobilização nacional e militar.

Ao decretar a mobilização nacional, o Poder Executivo delimitará a área em que será realizada e especificará as medidas necessárias à sua execução, tais como poderes para assumir o controle de recursos materiais, inclusive meios de transporte, necessários à defesa, de acordo com a Lei de Mobilização Nacional. A mobilização militar demanda a organização de uma força de reserva, mobilizável em tais circunstâncias. Reporta-se, portanto, à questão do futuro do Serviço Militar Obrigatório.

Sem que se assegure a elasticidade para as Forças Armadas, seu poder dissuasório e defensivo ficará comprometido.

22. Capacitar a indústria nacional de material de defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa.

Regime jurídico, regulatório e tributário especiais protegerá as empresas privadas nacionais de material de defesa contra os riscos do imediatismo mercantil e assegurará continuidade nas compras públicas. A contrapartida a tal regime especial será, porém, o poder estratégico que o Estado exercerá sobre tais empresas, a ser assegurado por um conjunto de instrumentos de direito privado ou de direito público.

Já o setor estatal de material de defesa terá por missão operar no teto tecnológico, desenvolvendo as tecnologias que as empresas privadas não possam alcançar ou obter, a curto ou médio prazo, de maneira rentável.

A formulação e a execução da política de compras de produtos de defesa serão centralizadas no Ministério da Defesa, sob a responsabilidade de uma secretaria de produtos de defesa, admitida delegação na sua execução.

A indústria nacional de material de defesa será incentivada a competir em mercados externos para aumentar a sua escala de produção. A consolidação da União de Nações Sul-Americanas poderá atenuar a tensão entre o requisito da independência em produção de defesa e a necessidade de compensar custo com escala, possibilitando o desenvolvimento da produção de defesa em conjunto com outros países da região.

Serão buscadas parcerias com outros países, com o propósito de desenvolver a capacitação tecnológica e a fabricação de produtos de defesa nacionais, de modo a eliminar, progressivamente, a compra de serviços e produtos importados.

Sempre que possível, as parcerias serão construídas como expressões de associação estratégica mais abrangente entre o Brasil e o país parceiro. A associação será manifestada em colaborações de defesa e de desenvolvimento e será pautada por duas ordens de motivações básicas: a internacional e a nacional.

A motivação de ordem internacional será trabalhar com o país parceiro em prol de um maior pluralismo de poder e de visão no mundo. Esse trabalho conjunto passa por duas etapas. Na primeira etapa, o objetivo é a melhor representação de países emergentes, inclusive o Brasil, nas organizações internacionais – políticas e econômicas – estabelecidas. Na segunda, o alvo é a reestruturação das organizações internacionais, inclusive a do regime internacional de comércio, para que se tornem mais abertas às divergências, às inovações e aos experimentos do que são as instituições nascidas ao término da Segunda Guerra Mundial.

A motivação de ordem nacional será contribuir para a ampliação das instituições que democratizem a economia de mercado e aprofundem a democracia, organizando o crescimento econômico socialmente incluyente. O método preferido desse trabalho é o dos experimentos binacionais: as iniciativas desenvolvidas em conjunto com os países parceiros.

23. Manter o Serviço Militar Obrigatório.

O Serviço Militar Obrigatório é condição para que se possa mobilizar o povo brasileiro em defesa da soberania nacional. É, também, instrumento para afirmar a unidade da Nação acima das divisões das classes sociais.

O objetivo, a ser perseguido gradativamente, é tornar o Serviço Militar realmente obrigatório. Como o número dos alistados anualmente é muito maior do que o número de recrutas de que precisam as Forças Armadas, deverão elas selecioná-los segundo o vigor físico, a aptidão e a capacidade intelectual, em vez de permitir que eles se auto-selecionem, cuidando para que todas as classes sociais sejam representadas.

No futuro, convirá que os que forem desobrigados da prestação do serviço militar obrigatório sejam incentivados a prestar um serviço civil, de preferência em região do País diferente da região das quais se originam. Prestariam o serviço de acordo com a natureza de sua instrução preexistente, além de receber instrução nova. O serviço seria, portanto, ao mesmo tempo oportunidade de aprendizagem, expressão de solidariedade e instrumento de unidade nacional. Os que o prestassem receberiam treinamento militar básico que embasasse eventual mobilização futura. E passariam a compor força de reserva mobilizável.

Devem as escolas de formação de oficiais das três Forças continuarem a atrair candidatos de todas as classes sociais. É ótimo que número cada vez maior deles provenha da classe trabalhadora. É necessário, porém, que os efetivos das Forças Armadas sejam formados por cidadãos oriundos de todas as classes sociais. Essa é uma das razões pelas quais a valorização da carreira, inclusive em termos remuneratórios, representa exigência de segurança nacional.

A Marinha do Brasil: a hierarquia dos objetivos estratégicos e táticos.

1. Na maneira de conceber a relação entre as tarefas estratégicas de negação do uso do mar, de controle de áreas marítimas e de projeção de poder, a Marinha do Brasil se pautará por um desenvolvimento desigual e conjunto. Se aceitasse dar peso igual a todos os três objetivos, seria grande o risco de ser medíocre em todos eles. Embora todos mereçam ser cultivados, o serão em determinadas ordem e sequência.

A prioridade é assegurar os meios para negar o uso do mar a qualquer concentração de forças inimigas que se aproxime do Brasil por via marítima. A negação do uso do mar ao inimigo é a que organiza, antes de atendidos quaisquer outros objetivos estratégicos, a estratégia de defesa marítima do Brasil. Essa prioridade tem implicações para a reconfiguração das forças navais.

Ao garantir seu poder para negar o uso do mar ao inimigo, precisa o Brasil manter a capacidade focada de projeção de poder e criar condições para controlar, no grau necessário à defesa e dentro dos limites do direito internacional, as áreas marítimas e águas interiores de importância político-estratégica, econômica e militar, e também as suas linhas de comunicação marítimas. A despeito desta consideração, a projeção de poder se subordina, hierarquicamente, à negação do uso do mar.

A negação do uso do mar, o controle de áreas marítimas e a projeção de poder devem ter por foco, sem hierarquização de objetivos e de acordo com as circunstâncias:

- (a) defesa pró-ativa das plataformas petrolíferas;
- (b) defesa pró-ativa das instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e das ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras;
- (c) prontidão para responder a qualquer ameaça, por Estado ou por forças não-convencionais ou criminosas, às vias marítimas de comércio;
- (d) capacidade de participar de operações internacionais de paz, fora do território e das águas jurisdicionais brasileiras, sob a égide das Nações Unidas ou de organismos multilaterais da região;

A construção de meios para exercer o controle de áreas marítimas terá como focos as áreas estratégicas de acesso marítimo ao Brasil. Duas áreas do litoral continuarão a merecer atenção especial, do ponto de vista da necessidade de controlar o acesso marítimo ao Brasil: a faixa que vai de Santos a Vitória e a área em torno da foz do rio Amazonas.

2.A doutrina do desenvolvimento desigual e conjunto tem implicações para a reconfiguração das forças navais. A implicação mais importante é que a Marinha se reconstruirá, por etapas, como uma arma balanceada entre o componente submarino, o componente de superfície e o componente aeroespacial.

3.Para assegurar o objetivo de negação do uso do mar, o Brasil contará com força naval submarina de envergadura, composta de submarinos convencionais e de submarinos de propulsão nuclear. O Brasil manterá e desenvolverá sua capacidade de projetar e de fabricar tanto submarinos de propulsão convencional como de propulsão nuclear. Acelerará os investimentos e as parcerias necessários para executar o projeto do submarino de propulsão nuclear. Armará os submarinos, convencionais e nucleares, com mísseis e desenvolverá capacitações para projetá-los e fabricá-los. Cuidará de ganhar autonomia nas tecnologias cibernéticas que guiam os submarinos e seus sistemas de armas e que lhes possibilitem atuar em rede com as outras forças navais, terrestres e aéreas.

4.Para assegurar sua capacidade de projeção de poder, a Marinha possuirá, ainda, meios de Fuzileiros Navais, em permanente condição de pronto emprego. A existência de tais meios é também essencial para a defesa das instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras, para atuar em operações internacionais de paz, em operações humanitárias, em qualquer lugar do mundo. Nas vias fluviais, serão fundamentais para assegurar o controle das margens durante as operações ribeirinhas. O Corpo de Fuzileiros Navais consolidar-se-á como a força de caráter expedicionário por excelência.

5.A força naval de superfície contará tanto com navios de grande porte, capazes de operar e de permanecer por longo tempo em alto mar, como de navios de porte menor, dedicados a patrulhar o litoral e os principais rios navegáveis brasileiros. Requisito para a manutenção de tal esquadra será a capacidade da Força Aérea de trabalhar em conjunto com a Aviação Naval para garantir superioridade aérea local em caso de conflito armado.

Entre os navios de alto mar, a Marinha dedicará especial atenção ao projeto e à fabricação de navios de propósitos múltiplos que possam, também, servir como navios-aeródromos. Serão preferidos aos navios-aeródromos convencionais e de dedicação exclusiva.

A Marinha contará, também, com embarcações de combate, de transporte e de patrulha, oceânicas, litorâneas e fluviais. Serão concebidas e fabricadas de acordo com a mesma preocupação de versatilidade funcional que orientará a construção das belonaves de alto mar. A Marinha adensará sua presença nas vias navegáveis das duas grandes bacias fluviais, a do Amazonas e a do Paraguai-Paraná, empregando tanto navios-patrulha como navios-transporte, ambos guarnecidos por helicópteros, adaptados ao regime das águas.

A presença da Marinha nas bacias fluviais será facilitada pela dedicação do País à inauguração de um paradigma multimodal de transporte. Esse paradigma contemplará a construção das hidrovias do Paraná-Tietê, do Madeira, do Tocantins-Araguaia e do Tapajós-Teles Pires. As barragens serão, quando possível, providas de eclusas, de modo a assegurar franca navegabilidade às hidrovias.

6.O monitoramento da superfície do mar a partir do espaço deverá integrar o repertório de práticas e capacitações operacionais da Marinha.

A partir dele as forças navais, submarinas e de superfície terão fortalecidas suas capacidades de atuar em rede com as forças terrestre e aérea.

7.A constituição de uma força e de uma estratégia navais que integrem os componentes submarino, de superfície e aéreo, permitirá realçar a flexibilidade com que se resguarda o objetivo prioritário da estratégia de segurança marítima: a dissuasão com a negação do uso do mar ao inimigo que se aproxime, por meio do mar, do Brasil. Em amplo espectro de circunstâncias de combate, sobretudo quando a força inimiga for muito mais poderosa, a força de superfície será concebida e operada como reserva tática ou estratégica. Preferencialmente e sempre que a situação tática permitir, a força de superfície será engajada no conflito depois do emprego inicial da força submarina, que atuará de maneira coordenada com os veículos espaciais (para efeito de monitoramento) e com meios aéreos (para efeito de fogo focado).

Esse desdobramento do combate em etapas sucessivas, sob a responsabilidade de contingentes distintos, permitirá, na guerra naval, a agilização da alternância entre a concentração e a desconcentração de forças e o aprofundamento da flexibilidade a serviço da surpresa.

8.Um dos elos entre a etapa preliminar do embate, sob a responsabilidade da força submarina e de suas contrapartes espacial e aérea, e a etapa subsequente, conduzida com o pleno engajamento da força naval de superfície, será a Aviação Naval, embarcada em navios. A Marinha trabalhará com a indústria nacional de material de defesa para desenvolver um avião versátil, de defesa e ataque, que maximize o potencial aéreo defensivo e ofensivo da Força Naval.

9.A Marinha iniciará os estudos e preparativos para estabelecer, em lugar próprio, o mais próximo possível da foz do rio Amazonas, uma base naval de uso múltiplo, comparável, na abrangência e na densidade de seus meios, à Base Naval do Rio de Janeiro.

10.A Marinha acelerará o trabalho de instalação de suas bases de submarinos, convencionais e de propulsão nuclear.

O Exército Brasileiro: os imperativos de flexibilidade e de elasticidade

1.O Exército Brasileiro cumprirá sua destinação constitucional e desempenhará suas atribuições, na paz e na guerra, sob a orientação dos conceitos estratégicos de flexibilidade e de elasticidade. A flexibilidade, por sua vez, inclui os requisitos estratégicos de monitoramento/controle e de mobilidade.

Flexibilidade é a capacidade de empregar forças militares com o mínimo de rigidez pré-estabelecida e com o máximo de adaptabilidade à circunstância de emprego da força. Na paz, significa a versatilidade com que se substitui a presença - ou a onipresença - pela capacidade de se fazer presente (mobilidade) à luz da informação (monitoramento/controle). Na guerra, exige a capacidade de deixar o inimigo em desequilíbrio permanente, surpreendendo-o por meio da dialética da desconcentração e da concentração de forças e da audácia com que se desfecha o golpe inesperado.

A flexibilidade relativiza o contraste entre o conflito convencional e o conflito não-convencional: reivindica para as forças convencionais alguns dos atributos de força não-convencional e firma a supremacia da inteligência e da imaginação sobre o mero acúmulo de meios materiais e humanos. Por isso mesmo, rejeita a tentação de ver na alta tecnologia alternativa ao combate, assumindo-a como um reforço da capacidade operacional. Insiste no papel da surpresa. Transforma a incerteza

em solução, em vez de encará-la como problema. Combina as defesas meditadas com os ataques fulminantes.

Elasticidade é a capacidade de aumentar rapidamente o dimensionamento das forças militares quando as circunstâncias o exigirem, mobilizando em grande escala os recursos humanos e materiais do País. A elasticidade exige, portanto, a construção de força de reserva, mobilizável de acordo com as circunstâncias. A base derradeira da elasticidade é a integração das Forças Armadas com a Nação. O desdobramento da elasticidade reporta-se à parte desta Estratégia Nacional de Defesa que trata do futuro do Serviço Militar Obrigatório e da mobilização nacional.

A flexibilidade depende, para sua afirmação plena, da elasticidade. O potencial da flexibilidade, para dissuasão e para defesa, ficaria severamente limitado se não fosse possível, em caso de necessidade, multiplicar os meios humanos e materiais das Forças Armadas. Por outro lado, a maneira de interpretar e de efetuar o imperativo da elasticidade revela o desdobramento mais radical da flexibilidade. A elasticidade é a flexibilidade, traduzida no engajamento de toda a Nação em sua própria defesa.

2.O Exército, embora seja empregado de forma progressiva nas crises e conflitos armados, deve ser constituído por meios modernos e por efetivos muito bem adestrados. O Exército não terá dentro de si uma vanguarda. O Exército será, todo ele, uma vanguarda. A concepção do Exército como vanguarda tem, como expressão prática principal a sua reconstrução em módulo brigada, que vem a ser o módulo básico de combate da Força Terrestre. Na composição atual do Exército, as brigadas das Forças de Ação Rápida Estratégicas são as que melhor exprimem o ideal de flexibilidade.

O modelo de composição das Forças de Ação Rápida Estratégicas não precisa nem deve ser seguido rigidamente, sem que se levem em conta os problemas operacionais próprios dos diferentes teatros de operações. Entretanto, todas as brigadas do Exército devem conter, em princípio, os seguintes elementos, para que se generalize o atendimento do conceito da flexibilidade:

(a) Recursos humanos com elevada motivação e efetiva capacitação operacional, típicas da Brigada de Operações Especiais, que hoje compõe a reserva estratégica do Exército;

(b) Instrumentos de comunicações e de monitoramento que lhes permitam operar em rede com outras unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea e receber informação fornecida pelo monitoramento do terreno a partir do ar e do espaço;

(c) Instrumentos de mobilidade que lhes permitam deslocar-se rapidamente por terra, água e ar - para o teatro de operações e dentro dele. Por ar e por água, a mobilidade se efetuará comumente por meio de operações conjuntas com a Marinha e com a Força Aérea;

(d) Recursos logísticos capazes de manter a brigada com suprimento, mesmo em regiões isoladas e inóspitas, por um período de várias semanas.

A qualificação do módulo brigada como vanguarda exige amplo espectro de meios tecnológicos, desde os menos sofisticados, tais como radar portátil e instrumental de visão noturna, até as formas mais avançadas de comunicação entre as operações terrestres e o monitoramento espacial.

O entendimento da mobilidade tem implicações para a evolução dos blindados, dos meios mecanizados e da artilharia. Uma implicação desse entendimento é harmonizar, no desenho dos blindados e dos meios mecanizados, características técnicas de proteção e movimento. Outra implicação – nos blindados, nos meios mecanizados e na artilharia - é priorizar o desenvolvimento de tecnologias capazes de assegurar precisão na execução do tiro.

3.A transformação de todo o Exército em vanguarda, com base no módulo brigada, terá prioridade sobre a estratégia de presença. Nessa transformação, o aparelhamento baseado no completamento

e modernização dos sistemas operacionais das brigadas, para dotá-las de capacidade de rapidamente fazerem-se presentes, será prioritário.

A transformação será, porém, compatibilizada com a estratégia da presença, em especial na região amazônica, em face dos obstáculos ao deslocamento e à concentração de forças. Em todas as circunstâncias, as unidades militares situadas nas fronteiras funcionarão como destacamentos avançados de vigilância e de dissuasão.

Nos centros estratégicos do País – políticos, industriais, tecnológicos e militares – a estratégia de presença do Exército concorrerá também para o objetivo de se assegurar a capacidade de defesa antiaérea, em quantidade e em qualidade, sobretudo por meio de artilharia antiaérea de média altura.

4.O Exército continuará a manter reservas regionais e estratégicas, articuladas em dispositivo de expectativa. As reservas estratégicas, incluindo paraquedistas e contingentes de operações especiais, em prol da faculdade de concentrar forças rapidamente, serão estacionadas no centro do País.

5.O monitoramento/controle, como componente do imperativo de flexibilidade, exigirá que entre os recursos espaciais haja um vetor sob integral domínio nacional, ainda que parceiros estrangeiros participem do seu projeto e da sua implementação, incluindo:

(a) a fabricação de veículos lançadores de satélites;

(b) a fabricação de satélites de baixa e de alta altitude, sobretudo de satélites geoestacionários, de múltiplos usos;

(c) o desenvolvimento de alternativas nacionais aos sistemas de localização e de posicionamento dos quais o Brasil depende, passando pelas necessárias etapas internas de evolução dessas tecnologias;

(d) os meios aéreos e terrestres para monitoramento focado, de alta resolução;

(e) as capacitações e os instrumentos cibernéticos necessários para assegurar comunicações entre os monitores espaciais e aéreos e a força terrestre.

6.A mobilidade como componente do imperativo de flexibilidade requer o desenvolvimento de veículos terrestres e de meios aéreos de combate e de transporte. Demandará, também, a reorganização das relações com a Marinha e com a Força Aérea, de maneira a assegurar, tanto na cúpula dos Estados-Maiores como na base dos contingentes operacionais, a capacidade de atuar como uma única força.

7.Monitoramento/controle e mobilidade têm seu complemento em medidas destinadas a assegurar, ainda no módulo brigada, a obtenção do efetivo poder de combate. Algumas dessas medidas são tecnológicas: o desenvolvimento de sistemas de armas e de guiamento que permitam precisão no direcionamento do tiro e o desenvolvimento da capacidade de fabricar munições não-nucleares de todos os tipos. Outras medidas são operacionais: a consolidação de um repertório de práticas e de capacitações que proporcionem à Força Terrestre os conhecimentos e as potencialidades, tanto para o combate convencional quanto para não-convencional, capaz de operar com adaptabilidade nas condições imensamente variadas do território nacional. Outras medidas - ainda mais importantes - são educativas: a formação de um militar que reúna qualificação e rusticidade.

8.A defesa da região amazônica será encarada, na atual fase da História, como o foco de concentração das diretrizes resumidas sob o rótulo dos imperativos de monitoramento/controle e de mobilidade. Não exige qualquer exceção a tais diretrizes; reforça as razões para seguí-las. As adaptações necessárias serão as requeridas pela natureza daquele teatro de operações: a intensificação das tecnologias e dos dispositivos de monitoramento a partir do espaço, do ar e da terra; a primazia da transformação da brigada em uma força com atributos tecnológicos e

operacionais; os meios logísticos e aéreos para apoiar unidades de fronteira isoladas em áreas remotas, exigentes e vulneráveis; e a formação de um combatente detentor de qualificação e de rusticidade necessárias à proficiência de um combatente de selva.

O desenvolvimento sustentável da região amazônica passará a ser visto, também, como instrumento da defesa nacional: só ele pode consolidar as condições para assegurar a soberania nacional sobre aquela região. Dentro dos planos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia, caberá papel primordial à regularização fundiária. Para defender a Amazônia, será preciso tirá-la da condição de insegurança jurídica e de conflito generalizado em que, por conta da falta de solução ao problema da terra, ela se encontra.

9. Atender ao imperativo da elasticidade será preocupação especial do Exército, pois é, sobretudo, a Força Terrestre que terá de multiplicar-se em caso de conflito armado.

10. Os imperativos de flexibilidade e de elasticidade culminam no preparo para uma guerra assimétrica, sobretudo na região amazônica, a ser sustentada contra inimigo de poder militar muito superior, por ação de um país ou de uma coligação de países que insista em contestar, a pretexto de supostos interesses da Humanidade, a incondicional soberania brasileira sobre a sua Amazônia.

A preparação para tal guerra não consiste apenas em ajudar a evitar o que hoje é uma hipótese remota, a de envolvimento do Brasil em um conflito armado de grande escala. É, também, aproveitar disciplina útil para a formação de sua doutrina militar e de suas capacitações operacionais. Um exército que conquistou os atributos de flexibilidade e de elasticidade é um exército que sabe conjugar as ações convencionais com as não-convencionais. A guerra assimétrica, no quadro de uma guerra de resistência nacional, representa uma efetiva possibilidade da doutrina aqui especificada.

Cada uma das condições, a seguir listadas, para a condução exitosa da guerra de resistência deve ser interpretada como advertência orientadora da maneira de desempenhar as responsabilidades do Exército:

a. Ver a Nação identificada com a causa da defesa. Toda a estratégia nacional repousa sobre a conscientização do povo brasileiro da importância central dos problemas de defesa.

b. Juntar a soldados regulares, fortalecidos com atributos de soldados não-convencionais, as reservas mobilizadas de acordo com o conceito da elasticidade.

c. Contar com um soldado resistente que, além dos pendores de qualificação e de rusticidade, seja também, no mais alto grau, tenaz. Sua tenacidade se inspirará na identificação da Nação com a causa da defesa.

d. Sustentar, sob condições adversas e extremas, a capacidade de comando e controle entre as forças combatentes.

e. Manter e construir, mesmo sob condições adversas e extremas, o poder de apoio logístico às forças combatentes.

f. Saber aproveitar ao máximo as características do terreno.

A Força Aérea Brasileira: vigilância orientadora, superioridade aérea, combate focado, combate aeroestratégico

1. Quatro objetivos estratégicos orientam a missão da Força Aérea Brasileira e fixam o lugar de seu trabalho dentro da Estratégia Nacional de Defesa. Esses objetivos estão encadeados em determinada ordem: cada um condiciona a definição e a execução dos objetivos subseqüentes.

a. A prioridade da vigilância aérea.

Exercer do ar a vigilância do espaço aéreo, sobre o território nacional e as águas jurisdicionais brasileiras, com a assistência dos meios espaciais, terrestres e marítimos, é a primeira das responsabilidades da Força Aérea e a condição essencial para poder inibir o sobrevôo desimpedido do espaço aéreo nacional pelo inimigo. A estratégia da Força Aérea será a de cercar o Brasil com sucessivas e complementares camadas de visualização, condicionantes da prontidão para responder. Implicação prática dessa tarefa é que a Força Aérea precisará contar com plataformas e sistemas próprios para monitorar, e não apenas para combater e transportar, particularmente na região amazônica.

O Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), uma dessas camadas, disporá de um complexo de monitoramento, incluindo veículos lançadores, satélites geoestacionários e de monitoramento, aviões de inteligência e respectivos aparatos de visualização e de comunicações, que estejam sob integral domínio nacional.

O Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (COMDABRA) será fortalecido como núcleo da defesa aeroespacial, incumbido de liderar e de integrar todos os meios de monitoramento aeroespacial do País. A indústria nacional de material de defesa será orientada a dar a mais alta prioridade ao desenvolvimento das tecnologias necessárias, inclusive aquelas que viabilizem independência do sistema de sinal GPS ou de qualquer outro sistema de sinal estrangeiro. O potencial para contribuir com tal independência tecnológica pesará na escolha das parcerias com outros países em matéria de tecnologias de defesa.

b. O poder para assegurar superioridade aérea local.

Em qualquer hipótese de emprego a Força Aérea terá a responsabilidade de assegurar superioridade aérea local. Do cumprimento dessa responsabilidade, dependerá em grande parte a viabilidade das operações navais e das operações das forças terrestres no interior do País. O requisito do potencial de garantir superioridade aérea local será o primeiro passo para afirmar a superioridade aérea sobre o território e as águas jurisdicionais brasileiras.

Impõe, como consequência, evitar qualquer hiato de desproteção aérea no período de 2015 a 2025, durante o qual terão de ser substituídos a atual frota de aviões de combate, os sistemas de armas e armamentos inteligentes embarcados, inclusive os sistemas inerciais que permitam dirigir o fogo ao alvo com exatidão e “além do alcance visual”.

c. A capacidade para levar o combate a pontos específicos do território nacional, em conjunto com o Exército e a Marinha, constituindo uma única força combatente, sob a disciplina do teatro de operações.

A primeira implicação é a necessidade de dispor de aviões de transporte em número suficiente para transportar em poucas horas uma brigada da reserva estratégica, do centro do País para qualquer ponto do território nacional. As unidades de transporte aéreo ficarão baseadas no centro do País, próximo às reservas estratégicas da Força Terrestre.

A segunda implicação é a necessidade de contar com sistemas de armas de grande precisão, capazes de permitir a adequada discriminação de alvos em situações nas quais forças nacionais poderão estar entremeadas ao inimigo.

A terceira implicação é a necessidade de dispor de suficientes e adequados meios de transporte para apoiar a aplicação da estratégia da presença do Exército na região Amazônica e no Centro-Oeste, sobretudo as atividades operacionais e logísticas realizadas pelas unidades da Força Terrestre situadas na fronteira.

d. A índole pacífica do Brasil não elimina a necessidade de assegurar à Força Aérea o domínio de um potencial estratégico que se organize em torno de uma capacidade, não em torno de um inimigo. Sem que a Força Aérea tenha o pleno domínio desse potencial aeroestratégico, não estará ela em condições de defender o Brasil, nem mesmo dentro dos mais estritos limites de uma guerra

defensiva. Para tanto, precisa contar com todos os meios relevantes: plataformas, sistemas de armas, subsídios cartográficos e recursos de inteligência.

2. Na região amazônica, o atendimento a esses objetivos exigirá que a Força Aérea disponha de unidades com recursos técnicos para assegurar a operacionalidade das pistas de pouso e das instalações de proteção ao voo nas situações de vigilância e de combate.

3. O complexo tecnológico e científico sediado em São José dos Campos continuará a ser o sustentáculo da Força Aérea e de seu futuro. De sua importância central resultam os seguintes imperativos estratégicos:

a. Priorizar a formação, dentro e fora do Brasil, dos quadros técnico-científicos, militares e civis, que permitam alcançar a independência tecnológica;

b. Desenvolver projetos tecnológicos que se distingam por sua fecundidade tecnológica (aplicação análoga a outras áreas) e por seu significado transformador (alteração revolucionária das condições de combate), não apenas por sua aplicação imediata;

c. Estreitar os vínculos entre os Institutos de Pesquisa do Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA) e as empresas privadas, resguardando sempre os interesses do Estado quanto à proteção de patentes e à propriedade industrial;

d. Promover o desenvolvimento, em São José dos Campos ou em outros lugares, de adequadas condições de ensaio;

e. Enfrentar o problema da vulnerabilidade estratégica criada pela concentração de iniciativas no complexo tecnológico e empresarial de São José dos Campos. Preparar a progressiva desconcentração geográfica de algumas das partes mais sensíveis do complexo.

4. Dentre todas as preocupações a enfrentar no desenvolvimento da Força Aérea, a que inspira cuidados mais vivos e prementes é a maneira de substituir os atuais aviões de combate no intervalo entre 2015 e 2025, uma vez esgotada a possibilidade de prolongar-lhes a vida por modernização de seus sistemas de armas, de sua avionica e de partes de sua estrutura e fuselagem.

O Brasil confronta, nesse particular, dilema corriqueiro em toda a parte: manter a prioridade das capacitações futuras sobre os gastos atuais, sem tolerar desproteção aérea. Precisa investir nas capacidades que lhe assegurem potencial de fabricação independente de seus meios aéreos de defesa. Não pode, porém, aceitar ficar desfalcado de um escudo aéreo enquanto reúne as condições para ganhar tal independência. A solução a dar a esse problema é tão importante, e exerce efeitos tão variados sobre a situação estratégica do País na América do Sul e no mundo, que transcende uma mera discussão de equipamento e merece ser entendida como parte integrante da Estratégia Nacional de Defesa.

O princípio genérico da solução é a rejeição das soluções extremas - simplesmente comprar no mercado internacional um caça "de quinta geração" ou sacrificar a compra para investir na modernização dos aviões existentes, nos projetos de aviões não-tripulados, no desenvolvimento, junto com outro país, do protótipo de um caça tripulado do futuro e na formação maciça de quadros científicos e técnicos. Convém solução híbrida, que providencie o avião de combate dentro do intervalo temporal necessário mas que o faça de maneira a criar condições para a fabricação nacional de caças tripulados avançados.

Tal solução híbrida poderá obedecer a um de dois figurinos. Embora esses dois figurinos possam coexistir em tese, na prática um terá de prevalecer sobre o outro. Ambos ultrapassam de muito os limites convencionais de compra com transferência de tecnologia ou "off-set" e envolvem iniciativa substancial de concepção e de fabricação no Brasil. Atingem o mesmo resultado por caminhos diferentes.

De acordo com o primeiro figurino, estabelecer-se-ia parceria com outro país ou países para projetar e fabricar no Brasil, dentro do intervalo temporal relevante, um sucedâneo a um caça de quinta geração à venda no mercado internacional. Projeta-se e constrói-se o sucedâneo de maneira a superar limitações técnicas e operacionais significativas da versão atual daquele avião (por exemplo, seu raio de ação, suas limitações em matéria de empuxo vetorado, sua falta de baixa assinatura radar). A solução em foco daria resposta simultânea aos problemas das limitações técnicas e da independência tecnológica.

De acordo com o segundo figurino, seria comprado um caça de quinta geração, em negociação que contemplasse a transferência integral de tecnologia, inclusive as tecnologias de projeto e de fabricação do avião e os “códigos-fonte”. A compra seria feita na escala mínima necessária para facultar a transferência integral dessas tecnologias. Uma empresa brasileira começa a produzir, sob orientação do Estado brasileiro, um sucedâneo àquele avião comprado, autorizado por negociação antecedente com o país e a empresa vendedores. A solução em foco dar-se-ia por sequenciamento e não por simultaneidade.

A escolha entre os dois figurinos é questão de circunstância e de negociação. Consideração que poderá ser decisiva é a necessidade de preferir a opção que minimize a dependência tecnológica ou política em relação a qualquer fornecedor que, por deter componentes do avião a comprar ou a modernizar, possa pretender, por conta dessa participação, inibir ou influir sobre iniciativas de defesa desencadeadas pelo Brasil.

5.Três diretrizes estratégicas marcarão a evolução da Força Aérea. Cada uma dessas diretrizes representa muito mais do que uma tarefa, uma oportunidade de transformação.

A primeira diretriz é o desenvolvimento do repertório de tecnologias e de capacitações que permitam à Força Aérea operar em rede, não só entre seus próprios componentes, mas, também, com o Exército e a Marinha.

A segunda diretriz é o avanço nos programas de veículos aéreos não tripulados, primeiro de vigilância e depois de combate. Os veículos não tripulados poderão vir a ser meios centrais, não meramente acessórios, do combate aéreo, além de facultar patamar mais exigente de precisão no monitoramento/controle do território nacional. A Força Aérea absorverá as implicações desse meio de vigilância e de combate para sua orientação tática e estratégica. Formulará doutrina sobre a interação entre os veículos tripulados e não tripulados que aproveite o novo meio para radicalizar o poder de surpreender, sem expor as vidas dos pilotos.

A terceira diretriz é a integração das atividades espaciais nas operações da Força Aérea. O monitoramento espacial será parte integral e condição indispensável do cumprimento das tarefas estratégicas que orientarão a Força Aérea: vigilância múltipla e cumulativa, superioridade aérea local e fogo focado no contexto de operações conjuntas. O desenvolvimento da tecnologia de veículos lançadores servirá como instrumento amplo, não só para apoiar os programas espaciais, mas também para desenvolver tecnologia nacional de projeto e de fabricação de mísseis.

Os setores estratégicos: o espacial, o cibernético e o nuclear

1.Três setores estratégicos - o espacial, o cibernético e o nuclear –são essenciais para a defesa nacional.

2.Nos três setores, as parcerias com outros países e as compras de produtos e serviços no exterior devem ser compatibilizadas com o objetivo de assegurar espectro abrangente de capacitações e de tecnologias sob domínio nacional.

3.No setor espacial, as prioridades são as seguintes:

a. Projetar e fabricar veículos lançadores de satélites e desenvolver tecnologias de guiamento remoto, sobretudo sistemas inerciais e tecnologias de propulsão líquida.

b. Projetar e fabricar satélites, sobretudo os geoestacionários, para telecomunicações e os destinados ao sensoriamento remoto de alta resolução, multiespectral e desenvolver tecnologias de controle de atitude dos satélites.

c. Desenvolver tecnologias de comunicações, comando e controle a partir de satélites, com as forças terrestres, aéreas e marítimas, inclusive submarinas, para que elas se capacitem a operar em rede e a se orientar por informações deles recebidas;

d. Desenvolver tecnologia de determinação de coordenadas geográficas a partir de satélites.

4.As capacitações cibernéticas se destinarão ao mais amplo espectro de usos industriais, educativos e militares. Incluirão, como parte prioritária, as tecnologias de comunicação entre todos os contingentes das Forças Armadas de modo a assegurar sua capacidade para atuar em rede. Contemplarão o poder de comunicação entre os contingentes das Forças Armadas e os veículos espaciais. No setor cibernético, será constituída organização encarregada de desenvolver a capacitação cibernética nos campos industrial e militar.

5.O setor nuclear tem valor estratégico. Transcende, por sua natureza, a divisão entre desenvolvimento e defesa.

Por imperativo constitucional e por tratado internacional, privou-se o Brasil da faculdade de empregar a energia nuclear para qualquer fim que não seja pacífico. Fê-lo sob várias premissas, das quais a mais importante foi o progressivo desarmamento nuclear das potências nucleares.

Nenhum país é mais atuante do que o Brasil na causa do desarmamento nuclear. Entretanto o Brasil, ao proibir a si mesmo o acesso ao armamento nuclear, não se deve despojar da tecnologia nuclear. Deve, pelo contrário, desenvolvê-la, inclusive por meio das seguintes iniciativas:

a. Completar, no que diz respeito ao programa de submarino de propulsão nuclear, a nacionalização completa e o desenvolvimento em escala industrial do ciclo do combustível (inclusive a gaseificação e o enriquecimento) e da tecnologia da construção de reatores, para uso exclusivo do Brasil.

b. Acelerar o mapeamento, a prospecção e o aproveitamento das jazidas de urânio.

c. Desenvolver o potencial de projetar e construir termelétricas nucleares, com tecnologias e capacitações que acabem sob domínio nacional, ainda que desenvolvidas por meio de parcerias com Estados e empresas estrangeiras. Empregar a energia nuclear criteriosamente, e sujeitá-la aos mais rigorosos controles de segurança e de proteção do meio-ambiente, como forma de estabilizar a matriz energética nacional, ajustando as variações no suprimento de energias renováveis, sobretudo a energia de origem hidrelétrica; e

d. Aumentar a capacidade de usar a energia nuclear em amplo espectro de atividades.

O Brasil zelarà por manter abertas as vias de acesso ao desenvolvimento de suas tecnologias de energia nuclear. Não aderirá a acréscimos ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares destinados a ampliar as restrições do Tratado sem que as potências nucleares tenham avançado na premissa central do Tratado: seu próprio desarmamento nuclear.

6.A primeira prioridade do Estado na política dos três setores estratégicos será a formação de recursos humanos nas ciências relevantes. Para tanto, ajudará a financiar os programas de pesquisa e de formação nas universidades brasileiras e nos centros nacionais de pesquisa e aumentará a oferta de bolsas de doutoramento e de pós-doutoramento nas instituições internacionais pertinentes. Essa política de apoio não se limitará à ciência aplicada, de emprego tecnológico imediato. Beneficiará, também, a ciência fundamental e especulativa.

A reorganização da indústria nacional de material de defesa: desenvolvimento tecnológico independente

1.A defesa do Brasil requer a reorganização da indústria nacional de material de defesa, de acordo com as seguintes diretrizes:

- a. Dar prioridade ao desenvolvimento de capacitações tecnológicas independentes.

Essa meta condicionará as parcerias com países e empresas estrangeiras ao desenvolvimento progressivo de pesquisa e de produção no País.

- b. Subordinar as considerações comerciais aos imperativos estratégicos.

Isso importa em organizar o regime legal, regulatório e tributário da indústria nacional de material de defesa para que reflita tal subordinação.

- c. Evitar que a indústria nacional de material de defesa polarize-se entre pesquisa avançada e produção rotineira.

Deve-se cuidar para que a pesquisa de vanguarda sirva à produção de vanguarda.

- d. Usar o desenvolvimento de tecnologias de defesa como foco para o desenvolvimento de capacitações operacionais.

Isso implica buscar a modernização permanente das plataformas, seja pela reavaliação à luz da experiência operacional, seja pela incorporação de melhorias provindas do desenvolvimento tecnológico.

2.Estabelecer-se-á, para a indústria nacional de material de defesa, regime legal, regulatório e tributário especial.

Tal regime resguardará as empresas privadas de material de defesa das pressões do imediatismo mercantil ao eximi-las do regime geral de licitações; as protegerá contra o risco dos contingenciamentos orçamentários e assegurará a continuidade nas compras públicas. Em contrapartida, o Estado ganhará poderes especiais sobre as empresas privadas, para além das fronteiras da autoridade regulatória geral. Esses poderes serão exercidos quer por meio de instrumentos de direito privado, como a “golden share”, quer por meio de instrumentos de direito público, como os licenciamentos regulatórios.

3.O componente estatal da indústria de material de defesa terá por vocação produzir o que o setor privado não possa projetar e fabricar, a curto e médio prazo, de maneira rentável. Atuará, portanto, no teto, e não no piso tecnológico. Manterá estreito vínculo com os centros avançados de pesquisa das próprias Forças Armadas e das instituições acadêmicas brasileiras.

4.O Estado ajudará a conquistar clientela estrangeira para a indústria nacional de material de defesa. Entretanto, a continuidade da produção deve ser organizada para não depender da conquista ou da continuidade de tal clientela. Portanto, o Estado reconhecerá que em muitas linhas de produção, aquela indústria terá de operar em sistema de “custo mais margem” e, por conseguinte, sob intenso escrutínio regulatório.

5.O futuro das capacitações tecnológicas nacionais de defesa depende mais da formação de recursos humanos do que do desenvolvimento de aparato industrial. Daí a primazia da política de formação de cientistas, em ciência aplicada e básica, já abordada no tratamento dos setores espacial, cibernético e nuclear.

6.No esforço de reorganizar a indústria nacional de material de defesa, buscar-se-á parcerias com outros países, com o objetivo de desenvolver a capacitação tecnológica nacional, de modo a reduzir progressivamente a compra de serviços e de produtos acabados no exterior. A esses interlocutores estrangeiros, o Brasil deixará sempre claro que pretende ser parceiro, não cliente ou comprador. O País está mais interessado em parcerias que fortaleçam suas capacitações independentes do que na

compra de produtos e serviços acabados. Tais parcerias devem contemplar, em princípio, que parte substancial da pesquisa e da fabricação seja desenvolvida no Brasil e ganharão relevo maior quando forem expressão de associações estratégicas abrangentes.

7. Estabelecer-se-á, no Ministério da Defesa, uma Secretaria de Produtos de Defesa. O Secretário será nomeado pelo Presidente da República, por indicação do Ministro da Defesa.

Caberá ao Secretário executar as diretrizes fixadas pelo Ministro da Defesa e, com base nelas, formular e dirigir a política de compras de produtos de defesa, inclusive armamentos, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e materiais de uso individual e coletivo, empregados nas atividades operacionais. O Ministro da Defesa delegará aos órgãos das três Forças poderes para executarem a política formulada pela Secretaria quanto a encomendas e compras de produtos específicos de sua área, sujeita tal execução à avaliação permanente pelo Ministério.

O objetivo será implementar, no mais breve período, uma política centralizada de compras produtos de defesa capaz de:

- (a) otimizar o dispêndio de recursos;
- (b) assegurar que as compras obedeçam às diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa e de sua elaboração, ao longo do tempo; e
- (c) garantir, nas decisões de compra, a primazia do compromisso com o desenvolvimento das capacitações tecnológicas nacionais em produtos de defesa.

8. A Secretaria responsável pela área de Ciência e Tecnologia no Ministério da Defesa deverá ter, entre as suas atribuições, a de coordenar a pesquisa avançada em tecnologias de defesa que se realize nos Institutos de pesquisa da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, bem como em outras organizações subordinadas às Forças Armadas.

O objetivo será implementar uma política tecnológica integrada, que evite duplicação; compartilhe quadros, idéias e recursos; e prime por construir elos entre pesquisa e produção, sem perder contato com avanços em ciências básicas. Para assegurar a consecução desses objetivos, a Secretaria fará com que muitos projetos de pesquisa sejam realizados conjuntamente pelas instituições de tecnologia avançada das três Forças Armadas. Alguns desses projetos conjuntos poderão ser organizados com personalidade própria, seja como empresas de propósitos específicos, seja sob outras formas jurídicas.

Os projetos serão escolhidos e avaliados não só pelo seu potencial produtivo próximo, mas também por sua fecundidade tecnológica: sua utilidade como fonte de inspiração e de capacitação para iniciativas análogas.

9. Resguardados os interesses de segurança do Estado quanto ao acesso a informações, serão estimuladas iniciativas conjuntas entre organizações de pesquisa das Forças Armadas, instituições acadêmicas nacionais e empresas privadas brasileiras. O objetivo será fomentar o desenvolvimento de um complexo militar-universitário-empresarial capaz de atuar na fronteira de tecnologias que terão quase sempre utilidade dual, militar e civil.

O serviço militar obrigatório: nivelamento republicano e mobilização nacional

1. A base da defesa nacional é a identificação da Nação com as Forças Armadas e das Forças Armadas com a Nação. Tal identificação exige que a Nação compreenda serem inseparáveis as causas do desenvolvimento e da defesa.

O Serviço Militar Obrigatório será, por isso, mantido e reforçado. É a mais importante garantia da defesa nacional. Pode ser também o mais eficaz nivelador republicano, permitindo que a Nação se encontre acima de suas classes sociais.

2.As Forças Armadas limitarão e reverterão a tendência de diminuir a proporção de recrutas e de aumentar a proporção de soldados profissionais. No Exército, respeitada a necessidade de especialistas, a maioria do efetivo de soldados deverá sempre continuar a ser de recrutas do Serviço Militar Obrigatório. Na Marinha e na Força Aérea, a necessidade de contar com especialistas, formados ao longo de vários anos, deverá ter como contrapeso a importância estratégica de manter abertos os canais do recrutamento.

O conflito entre as vantagens do profissionalismo e os valores do recrutamento há de ser atenuado por meio da educação - técnica e geral, porém de orientação analítica e capacitadora - que será ministrada aos recrutas ao longo do período de serviço.

3.As Forças Armadas se colocarão no rumo de tornar o Serviço Militar realmente obrigatório. Não se contentarão em deixar que a desproporção entre o número muito maior de obrigados ao serviço e o número muito menor de vagas e de necessidades das Forças seja resolvido pelo critério da auto-seleção de recrutas desejosos de servir. O uso preponderante de tal critério, ainda que sob o efeito de melhores atrativos financeiros, limita o potencial do serviço militar, em prejuízo de seus objetivos de defesa nacional e de nivelamento republicano.

Os recrutas serão selecionados por dois critérios principais. O primeiro será a combinação do vigor físico com a capacidade analítica, medida de maneira independente do nível de informação ou de formação cultural de que goze o recruta. O segundo será o da representação de todas as classes sociais e regiões do país.

4.Complementarmente ao Serviço Militar Obrigatório instituir-se-á Serviço Civil, de amplas proporções. Nele poderão ser progressivamente aproveitados os jovens brasileiros que não forem incorporados no Serviço Militar. Nesse serviço civil - concebido como generalização das aspirações do Projeto Rondon - receberão os incorporados, de acordo com suas qualificações e preferências, formação para poder participar de um trabalho social. Esse trabalho se destinará a atender às carências do povo brasileiro e a reafirmar a unidade da Nação. Receberão, também, os participantes do Serviço Civil, treinamento militar básico que lhes permita compor força de reserva, mobilizável em circunstâncias de necessidade. Serão catalogados, de acordo com suas habilitações, para eventual mobilização.

À medida que os recursos o permitirem, os jovens do Serviço Civil serão estimulados a servir em região do País diferente daquelas de onde são originários.

Até que se criem as condições para instituir plenamente o Serviço Civil, as Forças Armadas tratarão, por meio de trabalho conjunto com os prefeitos municipais, de restabelecer a tradição dos Tiros de Guerra. Em princípio, todas as prefeituras do País deverão estar aptas para participar dessa renovação dos Tiros de Guerra, derrubadas as restrições legais que ainda restringem o rol dos municípios qualificados.

5.Os Serviços Militar e Civil evoluirão em conjunto com as providências para assegurar a mobilização nacional em caso de necessidade, de acordo com a Lei de Mobilização Nacional. O Brasil entenderá, em todo o momento, que sua defesa depende do potencial de mobilizar recursos humanos e materiais em grande escala, muito além do efetivo das suas Forças Armadas em tempo de paz. Jamais tratará a evolução tecnológica como alternativa à mobilização nacional; aquela será entendida como instrumento desta. Ao assegurar a flexibilidade de suas Forças Armadas, assegurará também a elasticidade delas.

6.É importante para a defesa nacional que o oficialato seja representativo de todos os setores da sociedade brasileira. É bom que os filhos de trabalhadores ingressem nas academias militares. Entretanto, a ampla representação de todas as classes sociais nas academias militares é imperativo de segurança nacional. Duas condições são indispensáveis para que se alcance esse objetivo. A primeira é que a carreira militar seja remunerada com vencimentos competitivos com outras valorizadas carreiras do Estado. A segunda condição é que a Nação abrace a causa da defesa e nela identifique requisito para o engrandecimento do povo brasileiro.

7. Um interesse estratégico do Estado é a formação de especialistas civis em assuntos de defesa. No intuito de formá-los, o Governo Federal deve apoiar, nas universidades, um amplo espectro de programas e de cursos que versem sobre a defesa.

A Escola Superior de Guerra deve servir como um dos principais instrumentos de tal formação. Deve, também, organizar o debate permanente, entre as lideranças civis e militares, a respeito dos problemas da defesa. Para melhor cumprir essas funções, deverá a Escola ser transferida para Brasília, sem prejuízo de sua presença no Rio de Janeiro, e passar a contar com o engajamento direto do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e dos Estados-Maiores das três Forças.

Conclusão

A Estratégia Nacional de Defesa inspira-se em duas realidades que lhe garantem a viabilidade e lhe indicam o rumo.

A primeira realidade é a capacidade de improvisação e adaptação, o pendor para criar soluções quando faltam instrumentos, a disposição de enfrentar as agruras da natureza e da sociedade, enfim, a capacidade quase irrestrita de adaptação que permeia a cultura brasileira. É esse o fato que permite efetivar o conceito de flexibilidade.

A segunda realidade é o sentido do compromisso nacional no Brasil. A Nação brasileira foi e é um projeto do povo brasileiro; foi ele que sempre abraçou a idéia de nacionalidade e lutou para converter a essa idéia os quadros dirigentes e letrados. Este fato é a garantia profunda da identificação da Nação com as Forças Armadas e destas com a Nação.

Do encontro dessas duas realidades, resultaram as diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa.

II – MEDIDAS DE IMPLEMENTAÇÃO

Contexto

A segunda parte da Estratégia Nacional de Defesa complementa a formulação sistemática contida na primeira.

São três seus propósitos. O primeiro é contextualizá-la, enumerando circunstâncias que ajudam a precisar-lhe os objetivos e a explicar-lhe os métodos. O segundo é aplicar a Estratégia a um espectro, amplo e representativo, de problemas atuais enfrentados pelas Forças Armadas e, com isso, tornar mais claras sua doutrina e suas exigências. O terceiro é enumerar medidas de transição que indiquem o caminho que levará o Brasil, de onde está para onde deve ir, na organização de sua defesa.

Podem ser considerados como principais aspectos positivos do atual quadro da defesa nacional:

- Forças Armadas identificadas com a sociedade brasileira, com altos índices de confiabilidade;
- adaptabilidade do brasileiro às situações novas e inusitadas, criando situação propícia a uma cultura militar pautada pelo conceito da flexibilidade; e
- excelência do ensino nas Forças Armadas, no que diz respeito à metodologia e à atualização em relação às modernas táticas e estratégias de emprego de meios militares, incluindo o uso de concepções próprias, adequadas aos ambientes operacionais de provável emprego.

Por outro lado, configuram-se como principais vulnerabilidades da atual estrutura de defesa do País:

- pouco envolvimento da sociedade brasileira com os assuntos de defesa e escassez de especialistas civis nesses temas;
- insuficiência e descontinuidade na alocação de recursos orçamentários para a defesa;

- obsolescência da maioria dos equipamentos das Forças Armadas; elevado grau de dependência em relação a produtos de defesa estrangeiros; e ausência de direção unificada para aquisições de produtos de defesa;

- inadequada distribuição espacial das Forças Armadas no território nacional, para o atendimento otimizado às necessidades estratégicas;

- falta de articulação com o Governo federal e com a sociedade do principal Instituto brasileiro de altos estudos estratégicos - a Escola Superior de Guerra - no desenvolvimento e consolidação dos conhecimentos necessários ao planejamento de defesa e no assessoramento à formulação de políticas e estratégias decorrentes;

- insuficiência ou pouca atratividade e divulgação dos cursos para a capacitação de civis em assuntos de defesa; e inexistência de carreira civil na área de defesa, mesmo sendo uma função de Estado;

- limitados recursos aplicados em pesquisa científica e tecnológica para o desenvolvimento de material de emprego militar e produtos de defesa, associados ao incipiente nível de integração entre os órgãos militares de pesquisa, e entre estes e os institutos civis de pesquisa;

- inexistência de planejamento nacional para desenvolvimento de produtos de elevado conteúdo tecnológico, com participação coordenada dos centros de pesquisa das universidades, das Forças Armadas e da indústria;

- falta de inclusão, nos planos governamentais, de programas de aquisição de produtos de defesa em longo prazo, calcados em programas plurianuais e em planos de equipamento das Forças Armadas, com priorização da indústria nacional de material de defesa. Essa omissão ocasiona aquisições de produtos de defesa no exterior, às vezes, calcadas em oportunidades, com desníveis tecnológicos em relação ao “estado da arte” e com a geração de indesejável dependência externa;

- inexistência de regras claras de prioridade à indústria nacional, no caso de produtos de defesa fabricados no País;

- dualidade de tratamento tributário entre o produto de defesa fabricado no País e o adquirido no exterior, com excessiva carga tributária incidente sobre o material nacional, favorecendo a opção pela importação;

- deficiências nos programas de financiamento para as empresas nacionais fornecedoras de produtos de defesa, prejudicando-as nos mercados interno e externo;

- falta de garantias para apoiar possíveis contratos de fornecimento oriundos da indústria nacional de defesa;

- bloqueios tecnológicos impostos por países desenvolvidos, retardando os projetos estratégicos de concepção brasileira;

- cláusula de compensação comercial, industrial e tecnológica (off-set) inexistente em alguns contratos de importação de produtos de defesa, ou mesmo a não-participação efetiva da indústria nacional em programas de compensação; e

- sistemas nacionais de logística e de mobilização deficientes.

A identificação e a análise dos principais aspectos positivos e das vulnerabilidades permitem vislumbrar as seguintes oportunidades a serem exploradas:

- maior engajamento da sociedade brasileira nos assuntos de defesa, assim como maior integração entre os diferentes setores dos três poderes do Estado brasileiro e desses setores com os institutos nacionais de estudos estratégicos, públicos ou privados;

- regularidade e continuidade na alocação dos recursos orçamentários de defesa, para incrementar os investimentos e garantir o custeio das Forças Armadas;

- aparelhamento das Forças Armadas e capacitação profissional de seus integrantes, para que disponham de meios militares aptos ao pronto emprego, integrado, com elevada mobilidade tática e estratégica;

- otimização dos esforços em Ciência, Tecnologia e Inovação para a Defesa, por intermédio, dentre outras, das seguintes medidas:

(a) maior integração entre as instituições científicas e tecnológicas, tanto militares como civis, e a indústria nacional de defesa;

(b) definição de pesquisas de uso dual; e

(c) fomento à pesquisa e ao desenvolvimento de produtos de interesse da defesa;

- maior integração entre as indústrias estatal e privada de material de defesa, com a definição de um modelo de participação na produção nacional de meios de defesa;

- estabelecimento de regime jurídico especial para a indústria nacional de material de defesa, que possibilite a continuidade e o caráter preferencial nas compras públicas;

- integração e definição centralizada na aquisição de produtos de defesa de uso comum, compatíveis com as prioridades estabelecidas;

- condicionamento da compra de produtos de defesa no exterior à transferência substancial de tecnologia, inclusive por meio de parcerias para pesquisa e fabricação no Brasil de partes desses produtos ou de sucedâneos a eles;

- articulação das Forças Armadas, compatível com as necessidades estratégicas e de adestramento dos Comandos Operacionais, tanto singulares quanto conjuntos, capaz de levar em consideração as exigências de cada ambiente operacional, em especial o amazônico e o do Atlântico Sul;

- fomento da atividade aeroespacial, de forma a proporcionar ao País o conhecimento tecnológico necessário ao desenvolvimento de projeto e fabricação de satélites e de veículos lançadores de satélites e desenvolvimento de um sistema integrado de monitoramento do espaço aéreo, do território e das águas jurisdicionais brasileiras;

- desenvolvimento das infra-estruturas marítima, terrestre e aeroespacial necessárias para viabilizar as estratégias de defesa;

- promoção de ações de presença do Estado na região amazônica, em especial pelo fortalecimento do viés de defesa do Programa Calha Norte;

- estreitamento da cooperação entre os países da América do Sul e, por extensão, com os do entorno estratégico brasileiro;

- valorização da profissão militar, a fim de estimular o recrutamento de seus quadros em todas as classes sociais;

- aperfeiçoamento do Serviço Militar Obrigatório, na busca de maior identificação das Forças Armadas com a sociedade brasileira, e estudos para viabilizar a criação de um Serviço Civil, a ser regulado por normas específicas;

- expansão da capacidade de combate das Forças Armadas, por meio da mobilização de pessoal, material e serviços, para complementar a logística militar, no caso de o País se ver envolvido em conflito; e

- otimização do controle sobre atores não-governamentais, especialmente na região amazônica, visando à preservação do patrimônio nacional, mediante ampla coordenação das Forças Armadas com os órgãos governamentais brasileiros responsáveis pela autorização de atuação no País desses atores, sobretudo daqueles com vinculação estrangeira.

Hipóteses de Emprego (HE)

Entende-se por “Hipótese de Emprego” a antevisão de possível emprego das Forças Armadas em determinada situação ou área de interesse estratégico para a defesa nacional. É formulada considerando-se o alto grau de indeterminação e imprevisibilidade de ameaças ao País. Com base nas hipóteses de emprego, serão elaborados e mantidos atualizados os planos estratégicos e operacionais pertinentes, visando a possibilitar o contínuo aprestamento da Nação como um todo, e em particular das Forças Armadas, para emprego na defesa do País.

Emprego Conjunto das Forças Armadas em atendimento às HE

A evolução da estrutura das Forças Armadas, do estado de paz para o de conflito armado ou guerra, dar-se-á de acordo com as peculiaridades da situação apresentada e de uma maneira seqüencial, que pode ser assim esquematizada:

(a) Na paz

As organizações militares serão articuladas para conciliar o atendimento às Hipóteses de Emprego com a necessidade de otimizar os seus custos de manutenção e para proporcionar a realização do adestramento em ambientes operacionais específicos.

Serão desenvolvidas atividades permanentes de inteligência, para acompanhamento da situação e dos atores que possam vir a representar potenciais ameaças ao Estado e para proporcionar o alerta antecipado ante a possibilidade de concretização de tais ameaças. As atividades de inteligência devem obedecer a salvaguardas e controles que resguardecem os direitos e garantias constitucionais.

(b) Na crise

O Comandante Supremo das Forças Armadas, consultado o Conselho de Defesa Nacional, poderá ativar uma estrutura de gerenciamento de crise, com a participação de representantes do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, bem como de representantes de outros Ministérios, se necessários.

O emprego das Forças Armadas será singular ou conjunto e ocorrerá em consonância com as diretrizes expedidas.

As atividades de inteligência serão intensificadas.

Medidas políticas inerentes ao gerenciamento de crise continuarão a ser adotadas, em paralelo com as ações militares.

Ante a possibilidade de a crise evoluir para conflito armado, poderão ser desencadeadas, entre outras, as seguintes medidas:

- a ativação dos Comandos Operacionais previstos na Estrutura Militar de Defesa;
- a adjudicação de forças pertencentes à estrutura organizacional das três Forças aos Comandos Operacionais ativados;
- a atualização e implementação, pelo Comando Operacional ativado, dos planos de campanha elaborados no estado de paz;
- o reacompletamento das estruturas;
- a ativação de Zona de Defesa, áreas onde são mobilizáveis tropas da ativa e reservistas, inclusive os egressos dos Tiros de Guerra, para defesa do interior do país em caso de conflito armado; e
- a decretação da Mobilização Nacional, se necessária.

(c) Durante o conflito armado/guerra

O desencadeamento da campanha militar prevista no Plano de Campanha elaborado.

(d) Ao término do conflito armado/guerra

A progressiva desmobilização dos recursos não mais necessários.

Fundamentos

Os ambientes apontados na Estratégia Nacional de Defesa não permitem vislumbrar ameaças militares concretas e definidas, representadas por forças antagônicas de países potencialmente inimigos ou de outros agentes não-estatais. Devido à incerteza das ameaças ao Estado, o preparo das Forças Armadas deve ser orientado para atuar no cumprimento de variadas missões, em diferentes áreas e cenários, para respaldar a ação política do Estado.

As Hipóteses de Emprego são provenientes da associação das principais tendências de evolução das conjunturas nacional e internacional com as orientações político-estratégicas do País.

Na elaboração das Hipóteses de Emprego, a Estratégia Militar de Defesa deverá contemplar o emprego das Forças Armadas considerando, dentre outros, os seguintes aspectos:

- o monitoramento e controle do espaço aéreo, das fronteiras terrestres, do território e das águas jurisdicionais brasileiras em circunstâncias de paz;
- a ameaça de penetração nas fronteiras terrestres ou abordagem nas águas jurisdicionais brasileiras;
- a ameaça de forças militares muito superiores na região amazônica;
- as providências internas ligadas à defesa nacional decorrentes de guerra em outra região do mundo, ultrapassando os limites de uma guerra regional controlada, com emprego efetivo ou potencial de armamento nuclear;
- a participação do Brasil em operações de paz e humanitárias, regidas por organismos internacionais;
- a participação em operações internas de Garantia da Lei e da Ordem, nos termos da Constituição Federal, e os atendimentos às requisições da Justiça Eleitoral;
- ameaça de conflito armado no Atlântico Sul.

Estruturação das Forças Armadas

Para o atendimento eficaz das Hipóteses de Emprego, as Forças Armadas deverão estar organizadas e articuladas de maneira a facilitar a realização de operações conjuntas e singulares, adequadas às características peculiares das operações de cada uma das áreas estratégicas.

O instrumento principal, por meio do qual as Forças desenvolverão sua flexibilidade tática e estratégica, será o trabalho coordenado entre as Forças, a fim de tirar proveito da dialética da concentração e desconcentração. Portanto, as Forças, como regra, definirão suas orientações operacionais em conjunto, privilegiando essa visão conjunta como forma de aprofundar suas capacidades e rejeitarão qualquer tentativa de definir orientação operacional isolada.

O agente institucional para esse trabalho unificado será a colaboração entre os Estados-Maiores das Forças com o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, no estabelecimento e definição das linhas de frente de atuação conjunta. Nesse sentido, o sistema educacional de cada Força ministrará cursos e realizará projetos de pesquisa e de formulação em conjunto com os sistemas das demais Forças e com a Escola Superior de Guerra.

Da mesma forma, as Forças Armadas deverão ser equipadas, articuladas e adestradas, desde os tempos de paz, segundo as diretrizes do Ministério da Defesa, realizando exercícios singulares e conjuntos.

Assim, com base na Estratégia Nacional de Defesa e na Estratégia Militar dela decorrente, as Forças Armadas submeterão ao Ministério da Defesa seus Planos de Equipamento e de Articulação, os quais deverão contemplar uma proposta de distribuição espacial das instalações militares e de quantificação dos meios necessários ao atendimento eficaz das Hipóteses de Emprego, de maneira a possibilitar:

- poder de combate que propicie credibilidade à estratégia da dissuasão;
- que o Sistema de Defesa Nacional disponha de meios que permitam o aprimoramento da vigilância; o controle do espaço aéreo, das fronteiras terrestres, do território e das águas jurisdicionais brasileiras; e da infraestrutura estratégica nacional;
- o aumento da presença militar nas áreas estratégicas do Atlântico Sul e da região amazônica;
- o aumento da participação de órgãos governamentais, militares e civis, no plano de vivificação e desenvolvimento da faixa de fronteira amazônica, empregando a estratégia da presença;
- a adoção de uma articulação que atenda aos aspectos ligados à concentração dos meios, à eficiência operacional, à rapidez no emprego e à otimização do custeio em tempo de paz; e
- a existência de forças estratégicas de elevada mobilidade e flexibilidade, dotadas de material tecnologicamente avançado e em condições de emprego imediato, articuladas de maneira a melhor atender às Hipóteses de Emprego.

Os Planos das Forças singulares, consolidados no Ministério da Defesa, deverão referenciar-se a metas de curto prazo (até 2014), de médio prazo (entre 2015 e 2022) e de longo prazo (entre 2027 e 2030).

Em relação ao equipamento, o planejamento deverá priorizar, com compensação comercial, industrial e tecnológica:

- no âmbito das três Forças, sob a condução do Ministério da Defesa, a aquisição de helicópteros de transporte e de reconhecimento e ataque;
- na Marinha, o projeto e fabricação de submarinos convencionais que permitam a evolução para o projeto e fabricação, no País, de submarinos de propulsão nuclear, de meios de superfície e aéreos priorizados nesta Estratégia;
- no Exército, os meios necessários ao completamento dos sistemas operacionais das brigadas; o aumento da mobilidade tática e estratégica da Força Terrestre, sobretudo das Forças de Ação Rápida Estratégicas e das forças estacionadas na região amazônica; os denominados “Núcleos de Modernidade”; a nova família de blindados sobre rodas; os sistemas de mísseis e radares antiaéreos (defesa antiaérea); a produção de munições e o armamento e o equipamento individual do combatente, entre outros, aproximando-os das tecnologias necessárias ao combatente do futuro; e
- na Força Aérea, a aquisição de aeronaves de caça que substituam, paulatinamente, as hoje existentes, buscando a possível padronização; a aquisição e o desenvolvimento de armamentos e sensores, objetivando a autossuficiência na integração destes às aeronaves; e a aquisição de aeronaves de transporte de tropa.

Em relação à distribuição espacial das Forças no território nacional, o planejamento consolidado no Ministério da Defesa, deverá priorizar:

- na Marinha, a necessidade de constituição de uma Esquadra no norte/nordeste do País;
- no Exército, a distribuição que atenda às seguintes condicionantes:
 - (a) um flexível dispositivo de expectativa, em face da indefinição de ameaças, que facilite o emprego progressivo das tropas e a presença seletiva em uma escalada de crise;

(b) a manutenção de tropas no centro do País, em particular as reservas estratégicas, na situação de prontidão operacional com mobilidade, que lhes permitam deslocar-se rapidamente para qualquer parte do território nacional ou para o exterior;

(c) a manutenção de tropas no centro-sul do País para garantir a defesa da principal concentração demográfica, industrial e econômica, bem como da infraestrutura, particularmente a geradora de energia; e

(d) a concentração das reservas regionais em suas respectivas áreas; e

- na Força Aérea, a adequação da localização de suas unidades de transporte de tropa de forma a propiciar o rápido atendimento de apoio de transporte a forças estratégicas de emprego. Isso pressupõe que se baseiem próximo às reservas estratégicas do Exército no centro do País. Além disso, suas unidades de defesa aérea e de controle do espaço aéreo serão distribuídas de forma a possibilitar um efetivo atendimento às necessidades correntes com velocidade e presteza.

A partir da consolidação dos Planos de Equipamento e de Articulação elaborados pelas Forças, o Ministério da Defesa proporá ao Presidente da República o Projeto de Lei de Equipamento e de Articulação da Defesa Nacional, envolvendo a sociedade brasileira na busca das soluções necessárias.

As características especiais do ambiente amazônico, com reflexos na doutrina de emprego das Forças Armadas, deverão demandar tratamento especial, devendo ser incrementadas as ações de fortalecimento da estratégia da presença naquele ambiente operacional.

Em face da indefinição das ameaças, as Forças Armadas deverão se dedicar à obtenção de capacidades orientadoras das medidas a serem planejadas e adotadas.

No tempo de paz ou enquanto os recursos forem insuficientes, algumas capacidades serão mantidas temporariamente por meio de núcleos de expansão, constituídos por estruturas flexíveis e capazes de evoluir rapidamente, de modo a obter adequado poder de combate nas operações.

As seguintes capacidades são desejadas para as Forças Armadas:

- permanente prontidão operacional para atender às Hipóteses de Emprego, integrando forças conjuntas ou não;

- manutenção de unidades aptas a compor Forças de Pronto Emprego, em condições de atuar em diferentes ambientes operacionais;

- projeção de poder nas áreas de interesse estratégico;

- estruturas de Comando e Controle, e de Inteligência consolidadas;

- permanência na ação, sustentada por um adequado apoio logístico, buscando ao máximo a integração da logística das três Forças;

- aumento do poder de combate, em curto prazo, pela incorporação de recursos mobilizáveis, previstos em lei; e

- interoperabilidade nas operações conjuntas.

Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I)

A Política de Ciência, Tecnologia e Inovação para a Defesa Nacional tem como propósito estimular o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação de interesse para a defesa nacional.

Isso ocorrerá por meio de um planejamento nacional para desenvolvimento de produtos de alto conteúdo tecnológico, com envolvimento coordenado das instituições científicas e tecnológicas (ICT) civis e militares, da indústria e da universidade, com a definição de áreas prioritárias e suas respectivas tecnologias de interesse e a criação de instrumentos de fomento à pesquisa de materiais, equipamentos e sistemas de emprego de defesa ou dual, de forma a viabilizar uma vanguarda tecnológica e operacional pautada na mobilidade estratégica, na flexibilidade e na capacidade de dissuadir ou de surpreender.

Para atender ao propósito dessa política, deverá ser considerada, ainda, a “Concepção Estratégica para CT&I de Interesse da Defesa”, documento elaborado em 2003, em conjunto pelo Ministério da Defesa e pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, e revisado em 2008.

O Ministério da Defesa, em coordenação com o Ministério da Ciência e Tecnologia, atualizará a Política de Ciência, Tecnologia e Inovação para a Defesa Nacional e os instrumentos normativos decorrentes. Para atender aos objetivos dessa Política, deverá ocorrer a adequação das estruturas organizacionais existentes e que atuam na área de Ciência e Tecnologia da Defesa. Os citados documentos contemplarão:

- medidas para a maximização e a otimização dos esforços de pesquisa nas instituições científicas e tecnológicas civis e militares, para o desenvolvimento de tecnologias de ponta para o sistema de defesa, com a definição de esforços integrados de pesquisadores das três Forças, especialmente para áreas prioritárias e suas respectivas tecnologias de interesse;
- um plano nacional de pesquisa e desenvolvimento de produtos de defesa, tendo como escopo prioritário a busca do domínio de tecnologias consideradas estratégicas e medidas para o financiamento de pesquisas;
- a integração dos esforços dos centros de pesquisa militares, com a definição das prioridades de pesquisa de material de emprego comum para cada centro, e a participação de pesquisadores das três Forças em projetos prioritários; e
- o estabelecimento de parcerias estratégicas com países que possam contribuir para o desenvolvimento de tecnologias de ponta de interesse para a defesa.

Projetos de interesse comum a mais de uma Força deverão ter seus esforços de pesquisa integrados, definindo-se, no plano especificado, para cada um deles, um pólo integrador.

No que respeita à utilização do espaço exterior como meio de suporte às atividades de defesa, os satélites geoestacionários para comunicações, controle de tráfego aéreo e meteorologia desempenharão papel fundamental na viabilização de diversas funções em sistemas de comando e controle. As capacidades de alerta, vigilância, monitoramento e reconhecimento poderão, também, ser aperfeiçoadas por meio do uso de sensores ópticos e de radar, a bordo de satélites ou de veículos aéreos não-tripulados (VANT).

Serão consideradas, nesse contexto, as plataformas e missões espaciais em desenvolvimento, para fins civis, tais como satélites de monitoramento ambiental e científicos, ou satélites geoestacionários de comunicações e meteorologia, no âmbito do Programa Nacional de Atividades Espaciais - PNAE.

Em qualquer situação, a concepção, o projeto e a operação dos sistemas espaciais devem observar a legislação internacional, os tratados, bilaterais e multilaterais, ratificados pelo País, bem como os regimes internacionais dos quais o Brasil é signatário.

As medidas descritas têm respaldo na parceria entre o Ministério da Defesa e o Ministério da Ciência e Tecnologia, que remonta à “Concepção para CT&I de Interesse da Defesa” – documento elaborado conjuntamente em 2003 e revisado em 2008. Foi fortalecida com o lançamento do Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI/MCT - Portaria Interministerial MCT/MD nº 750, de 20.11.2007), cuja finalidade é viabilizar soluções científico-tecnológicas e inovações para o atendimento das necessidades do País atinentes à defesa e ao desenvolvimento nacional.

A relação entre Ciência, Tecnologia e Inovação na área de defesa fortalece-se com a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em maio de 2008. Sob a coordenação geral do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, a PDP contempla 32 áreas. O programa estruturante do Complexo Industrial de Defesa está sob a gestão do Ministério da Defesa e sob a coordenação do Ministério da Ciência e Tecnologia.

Tal programa tem por objetivo “recuperar e incentivar o crescimento da base industrial instalada, ampliando o fornecimento para as Forças Armadas brasileiras e exportações”. Estabelece quatro desafios para a consecução do objetivo:

- aumentar os investimentos em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação;
- promover isonomia tributária em relação a produtos/materiais importados;
- expandir a participação nos mercados interno e externo; e
- fortalecer a cadeia de fornecedores no Brasil.

A PDP sugere, ainda, um conjunto de ações destinadas à superação dos desafios identificados:

- ampliação das compras nacionais;
- expansão e adequação do financiamento;
- promoção das vendas e capacitação de empresas brasileiras; e
- fortalecimento da base de P, D&I.

Com base em tais objetivos, desafios e ações, a PDP visa ao fortalecimento da associação entre desenvolvimento da Ciência e da Tecnologia e desenvolvimento da produção. Busca aproveitar o potencial de tecnologias empregadas no País e transformá-las em bens finais, estimulando a indústria nacional.

Os projetos a serem apoiados serão selecionados e avaliados de acordo com as ações estratégicas a seguir descritas e com características que considerem o potencial da demanda pública, a possibilidade de uso comum pelas Forças, o uso dual – militar e civil – das tecnologias, subprodutos tecnológicos de emprego civil, o índice de nacionalização, o potencial exportador, a presença de matéria-prima crítica dependente de importação e o potencial de embargo internacional.

O Ministério da Defesa, em coordenação com o Ministério de Ciência e Tecnologia e com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, realizará a análise das características referidas, selecionando de forma articulada projetos e produtos que unam as necessidades das atividades de defesa com as potencialidades tecnológicas e produtivas existentes no Brasil.

Para atendimento aos novos desafios da indústria de material de defesa do País, impõe-se a atualização da Política Nacional da Indústria de Material de Defesa.

Inteligência de Defesa

A exatidão é o princípio fundamental da Inteligência Militar. Por meio da Inteligência, busca-se que todos os planejamentos – políticos, estratégicos, operacionais e táticos – e sua execução desenvolvam-se com base em fatos que se transformam em conhecimentos confiáveis e oportunos. As informações precisas são condição essencial para o emprego adequado dos meios militares.

A Inteligência deve ser desenvolvida desde o tempo de paz, pois é ela que possibilita superar as incertezas. É da sua vertente prospectiva que procedem os melhores resultados, permitindo o

delineamento dos cursos de ação possíveis e os seus desdobramentos. A identificação das ameaças é o primeiro resultado da atividade da Inteligência Militar.

Ações Estratégicas

Enunciam-se a seguir as ações estratégicas que irão orientar a implementação da Estratégia Nacional de Defesa:

Ciência e Tecnologia

Fomentar a pesquisa de materiais, equipamentos e sistemas militares e civis que compatibilize as prioridades científico-tecnológicas com as necessidades de defesa.

1.O Ministério da Defesa proporá, em coordenação com os Ministérios das Relações Exteriores, da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Ciência e Tecnologia e com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o estabelecimento de parcerias estratégicas com países que possam contribuir para o desenvolvimento de tecnologias de ponta de interesse para a defesa.

2.O Ministério da Defesa, em coordenação com os Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Planejamento, Orçamento e Gestão, e da Ciência e Tecnologia e com as Forças Armadas, deverá estabelecer ato legal que garanta a alocação, de forma continuada, de recursos financeiros específicos que viabilizem o desenvolvimento integrado e a conclusão de projetos relacionados à defesa nacional, cada um deles com um pólo integrador definido, com ênfase para o desenvolvimento e a fabricação, dentre outros, de:

- aeronaves de caça e de transporte;
- submarinos convencionais e de propulsão nuclear;
- meios navais de superfície;
- armamentos inteligentes, como mísseis, bombas e torpedos, dentre outros;
- veículos aéreos não-tripulados;
- sistemas de comando e controle e de segurança das informações;
- radares;
- equipamentos e plataformas de guerra eletrônica;
- equipamento individual e sistemas de comunicação do combatente do futuro;
- veículos blindados;
- helicópteros de transporte de tropa, para o aumento da mobilidade tática, e helicópteros de reconhecimento e ataque;
- munições; e
- sensores óticos e eletro-óticos.

3.O Ministério da Ciência e Tecnologia, por intermédio da Agência Espacial Brasileira, promoverá a atualização do Programa Espacial Brasileiro, de forma a priorizar o desenvolvimento de sistemas espaciais necessários à ampliação da capacidade de comunicações, meteorologia e monitoramento ambiental, com destaque para o desenvolvimento de:

- um satélite geoestacionário nacional para meteorologia e comunicações seguras, entre outras aplicações; e
- satélites de sensoriamento remoto para monitoramento ambiental, com sensores óticos e radar de abertura sintética.

4.O Ministério da Defesa e o Ministério da Ciência e Tecnologia, por intermédio do Instituto de Aeronáutica e Espaço do Comando da Aeronáutica e da Agência Espacial Brasileira, promoverão medidas com vistas a garantir a autonomia de produção, lançamento, operação e reposição de sistemas espaciais, por meio:

- do desenvolvimento de veículos lançadores de satélites e sistemas de solo para garantir acesso ao espaço em órbitas baixa e geoestacionária;

- de atividades de fomento e apoio ao desenvolvimento de capacidade industrial no setor espacial, com a participação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, de modo a garantir o fornecimento e a reposição tempestiva de componentes, subsistemas e sistemas espaciais; e

- de atividades de capacitação de pessoal nas áreas de concepção, projeto, desenvolvimento e operação de sistemas espaciais.

Recursos Humanos

Promover a valorização da profissão militar de forma compatível com seu papel na sociedade brasileira, assim como fomentar o recrutamento, a seleção, o desenvolvimento e a permanência de quadros civis, para contribuir com o esforço de defesa.

1.O recrutamento dos quadros profissionais das Forças Armadas deverá ser representativo de todas as classes sociais. A carreira militar será valorizada pela criação de atrativos compatíveis com as características peculiares da profissão. Nesse sentido, o Ministério da Defesa, assessorado pelos Comandos das três Forças, proporá as medidas necessárias à valorização pretendida.

2.O recrutamento do pessoal temporário das Forças Armadas deve representar a sociedade brasileira, assim como possibilitar a oferta de mão-de-obra adequada aos novos meios tecnológicos da defesa nacional. Nesse sentido, o Ministério da Defesa, assessorado pelos Comandos das três Forças, proporá as mudanças necessárias no Serviço Militar Obrigatório.

3.O Ministério da Defesa e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República proporão a criação e a regulamentação de um Serviço Civil, em todo o território nacional, a ser prestado por cidadãos que não forem designados para a realização do Serviço Militar Obrigatório.

4.O Ministério da Defesa realizará estudos sobre a criação de quadro de especialistas civis em Defesa, em complementação às carreiras existentes na administração civil e militar, de forma a constituir-se numa força de trabalho capaz de atuar na gestão de políticas públicas de defesa, em programas e projetos da área de defesa, bem como na interação com órgãos governamentais e a sociedade, integrando os pontos de vista político e técnico.

Ensino

Promover maior integração e participação dos setores civis governamentais na discussão dos temas ligados à defesa, assim como a participação efetiva da sociedade brasileira, por intermédio do meio acadêmico e de institutos e entidades ligados aos assuntos estratégicos de defesa.

1.O Ministério da Defesa deverá apresentar planejamento para a transferência da Escola Superior de Guerra para Brasília, de modo a intensificar o intercâmbio fluido entre os membros do Governo Federal e aquela Instituição, assim como para otimizar a formação de recursos humanos ligados aos assuntos de defesa.

2. O Ministério da Defesa e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão proporão projeto de lei, alterando a Lei de Criação da Escola Superior de Guerra. O projeto de lei visará criar cargos de direção e assessoria superior destinados à constituição de um corpo permanente que, podendo ser renovado, permita o exercício das atividades acadêmicas, pela atração de pessoas com notória especialização ou reconhecido saber em áreas específicas. Isso possibilitará incrementar a capacidade institucional da Escola de desenvolver atividades acadêmicas e administrativas, bem como intensificar o intercâmbio entre os membros do Governo Federal, a sociedade organizada e aquela instituição.

3.O Ministério da Defesa e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República estimularão a realização de Encontros, Simpósios e Seminários destinados à discussão de assuntos

estratégicos, aí incluída a temática da Defesa Nacional. A participação da sociedade nesses eventos deve ser objeto de atenção especial.

4.O Ministério da Defesa intensificará a divulgação das atividades de defesa, de modo a aumentar sua visibilidade junto à sociedade, e implementará ações e programas voltados à promoção e disseminação de pesquisas e à formação de recursos humanos qualificados na área, a exemplo do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa).

5. O Ministério da Defesa elaborará uma Política de Ensino com as seguintes finalidades:

- acelerar o processo de interação do ensino militar, em particular no nível de Altos Estudos, atendendo às orientações contidas na primeira parte da presente Estratégia e

- capacitar civis e militares para a própria Administração Central do Ministério e para outros setores do Governo, de interesse da Defesa.

6.As instituições de ensino das três Forças ampliarão nos seus currículos de formação militar disciplinas relativas a noções de Direito Constitucional e de Direitos Humanos, indispensáveis para consolidar a identificação das Forças Armadas com o povo brasileiro.

Mobilização

Realizar, integrar e coordenar as ações de planejamento, preparo, execução e controle das atividades de Mobilização e Desmobilização Nacionais previstas no Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB).

1.O Ministério da Defesa, enquanto não for aprovada alteração na legislação do Sistema Nacional de Mobilização, orientará e coordenará os demais ministérios, secretarias e órgãos envolvidos no SINAMOB no estabelecimento de programas, normas e procedimentos relativos à complementação da Logística Nacional e na adequação das políticas governamentais à política de Mobilização Nacional.

2.O Ministério da Defesa, em coordenação com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, proporá modificações na Lei nº 11.631, de 27 de dezembro de 2007, no que concerne à definição do órgão central do SINAMOB.

Logística

Acelerar o processo de integração entre as três Forças, especialmente nos campos da tecnologia industrial básica, da logística e mobilização, do comando e controle e das operações conjuntas.

1.O Ministério da Defesa proporá a modificação de sua estrutura regimental, de forma a criar órgão a si subordinado encarregado de formular e dirigir a política de compras de produtos de defesa.

2.O Ministério da Defesa proporá a criação de estrutura, a si subordinada, encarregada da coordenação dos processos de certificação, de metrologia, de normatização e de fomento industrial.

Indústria de Material de Defesa

Compatibilizar os esforços governamentais de aceleração do crescimento com as necessidades da Defesa Nacional.

1.O Ministério da Defesa, ouvidos os Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Ciência e Tecnologia e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, deverá propor modificações na legislação referente ao regime jurídico e econômico especial para compras de produtos de defesa junto às empresas nacionais, com propostas de modificação da Lei nº 8.666, de junho de 1993.

2.O Ministério da Defesa, em articulação com os Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, dos Transportes, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Ciência e Tecnologia e com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, deverá propor modificações na legislação referente à tributação incidente sobre a indústria nacional de material de defesa, por meio da criação de regime jurídico especial que viabilize incentivos e desoneração

tributária à iniciativa privada na fabricação de produto de defesa prioritário para as Forças Armadas e para a exportação.

3.O Ministério da Defesa, em articulação com os Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, dos Transportes, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Ciência e Tecnologia, e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, deverá propor modificações na legislação referente à linha de crédito especial, por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para os produtos de defesa, similar às já concedidas para outras atividades.

4.O Ministério da Defesa, em articulação com os Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, dos Transportes, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Ciência e Tecnologia e com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, deverá propor modificações na legislação referente à viabilização, por parte do Ministério da Fazenda, de procedimentos de garantias para contratos de exportação de produto de defesa de grande vulto, em consonância com o Decreto Lei nº 1.418, de 03 de setembro de 1975, e com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Comando e Controle

Consolidar o sistema de comando e controle para a Defesa Nacional.

O Ministério da Defesa aperfeiçoará o Sistema de Comando e Controle de Defesa, para contemplar o uso de satélite de telecomunicações próprio.

O sistema integrado de Comando e Controle de Defesa deverá ser capaz de disponibilizar, em função de seus sensores de monitoramento e controle do espaço terrestre, marítimo e aéreo brasileiro, dados de interesse do Sistema Nacional de Segurança Pública, em função de suas atribuições constitucionais específicas. De forma recíproca, o Sistema Nacional de Segurança Pública deverá disponibilizar ao sistema de defesa nacional dados de interesse do controle das fronteiras, exercido também pelas Forças Armadas, em especial no que diz respeito às atividades ligadas aos crimes transnacionais fronteiriços.

Adestramento

Atualizar o planejamento operacional e adestrar EM Conjuntos.

O Ministério da Defesa definirá núcleos de Estados-Maiores Conjuntos, coordenados pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, a serem ativados, desde o tempo de paz, dentro da estrutura organizacional das Forças Armadas, para que possibilitem a continuidade e a atualização do planejamento e do adestramento operacionais que atendam e ao estabelecido nos planos estratégicos.

Inteligência de Defesa

Aperfeiçoar o Sistema de Inteligência de Defesa.

O Sistema deverá receber recursos necessários à formulação de diagnóstico conjuntural dos cenários vigentes em perspectiva político-estratégica, nos campos nacional e internacional.

Os recursos humanos serão capacitados em análise e técnicas nos campos científico, tecnológico, cibernético, espacial e nuclear, com ênfase para o monitoramento/controle, à mobilidade estratégica e à capacidade logística.

Criar-se-á, no Ministério da Defesa, uma estrutura compatível com as necessidades de integração dos órgãos de inteligência militar.

Doutrina

Promover o aperfeiçoamento da Doutrina de Operações Conjuntas.

O Ministério da Defesa promoverá estudos relativos ao aperfeiçoamento da Doutrina de Operações Conjuntas, considerando, principalmente, o ambiente operacional e o aprimoramento dos meios de defesa, a experiência e os ensinamentos adquiridos com a realização de operações conjuntas e as orientações da Estratégia Nacional de Defesa, no que concerne às atribuições do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e dos Estados-Maiores das três Forças.

Operações de Paz

Promover o incremento do adestramento e da participação das Forças Armadas em operações de paz, integrando Força de Paz da ONU ou de organismos multilaterais da região.

1.O Brasil deverá ampliar a participação em operações de paz, sob a égide da ONU ou de organismos multilaterais da região, de acordo com os interesses nacionais expressos em compromissos internacionais.

2.O Ministério da Defesa promoverá ações com vistas ao incremento das atividades de um Centro de Instrução de Operações de Paz, de maneira a estimular o adestramento de civis e militares ou de contingentes de Segurança Pública, assim como de convidados de outras nações amigas. Para tal, prover-lhe-á o apoio necessário a torná-lo referência regional no adestramento conjunto para operações de paz e de desminagem humanitária.

Infra-Estrutura

Compatibilizar os atuais esforços governamentais de aceleração do crescimento com as necessidades da Defesa Nacional.

1.O Ministério da Defesa, em coordenação com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República proporá aos ministérios competentes as iniciativas necessárias ao desenvolvimento da infra-estrutura de energia, transporte e comunicações de interesse da defesa, de acordo com os planejamentos estratégicos de emprego das Forças.

2.O Ministério da Defesa priorizará, na elaboração do Plano de Desenvolvimento de Aeródromos de Interesse Militar (PDAIM), os aeródromos de desdobramento previstos nos planejamentos relativos à defesa da região amazônica.

3.O Ministério da Defesa apresentará ao Ministério dos Transportes, em data coordenada com este, programação de investimentos de médio e longo prazo, bem como a ordenação de suas prioridades ligadas às necessidades de vias de transporte para o atendimento aos planejamentos estratégicos decorrentes das Hipóteses de Emprego. O Ministério dos Transportes, por sua vez, promoverá a inclusão das citadas prioridades no Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT).

4.O Ministério dos Transportes, em coordenação com o Ministério da Defesa, fará instalar, no Centro de Operações do Comandante Supremo (COCS), terminal da Base de Dados Georreferenciados em Transporte que possibilite a utilização das informações ligadas à infraestrutura de transportes, disponibilizadas por aquele sistema, no planejamento e na gestão estratégica de crises e conflitos.

5.O Ministério da Defesa e o Ministério da Integração Nacional desenvolverão estudos conjuntos com vistas à compatibilização dos Programas Calha Norte e de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e ao levantamento da viabilidade de estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APL), com ações de infraestrutura econômica e social, para atendimento a eventuais necessidades de vivificação e desenvolvimento da fronteira, identificadas nos planejamentos estratégicos decorrentes das Hipóteses de Emprego.

6.O Ministério das Comunicações, no contexto do Programa Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão (GESAC), deverá prever a instalação de tele centros comunitários com conexão em banda larga nas sedes das instalações militares de fronteira existentes e a serem

implantadas em decorrência do previsto no Decreto nº 4.412, de 7 de outubro de 2002, alterado pelo Decreto nº 6.513, de 22 de julho de 2008.

7.O Ministério da Defesa, com o apoio das Forças Armadas no que for julgado pertinente, e o Ministério das Comunicações promoverão estudos com vistas à coordenação de ações de incentivo à habilitação de rádios comunitárias nos municípios das áreas de fronteira, de forma a atenuar, com isto, os efeitos de emissões indesejáveis.

Garantia da Lei e da Ordem

Compatibilizar a legislação e adestrar meios específicos das Forças Armadas para o emprego episódico na Garantia da Lei e da Ordem nos termos da Constituição Federal.

1.O Ministério da Defesa proporá alterações na Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004; e na Lei nº 9.299, de 07 de agosto de 1996, que viabilizem o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem, nos termos da Constituição Federal, com eficácia e resguardo de seus integrantes.

2.O adestramento das Forças deverá prever a capacitação de tropa para o cumprimento das missões de Garantia da Lei e da Ordem, nos termos da Constituição Federal.

Estabilidade Regional

Contribuir para a manutenção da estabilidade regional.

1.O Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores promoverão o incremento das atividades destinadas à manutenção da estabilidade regional e à cooperação nas áreas de fronteira do País.

2.O Ministério da Defesa e as Forças Armadas intensificarão as parcerias estratégicas nas áreas cibernética, espacial e nuclear e o intercâmbio militar com as Forças Armadas das nações amigas, neste caso particularmente com as do entorno estratégico brasileiro e as da Comunidade de Países de Língua Portuguesa.

3.O Ministério da Defesa, o Ministério das Relações Exteriores e as Forças Armadas buscarão contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional, com ênfase na pesquisa e desenvolvimento de projetos comuns de produtos de defesa.

Inserção Internacional

Incrementar o apoio à participação brasileira nas atividades antárticas.

1.O Ministério da Defesa, demais ministérios envolvidos e as Forças Armadas deverão incrementar o apoio necessário à participação brasileira nos processos de decisão sobre o destino da Região Antártica.

Segurança Nacional

Contribuir para o incremento do nível de Segurança Nacional.

Todas as instâncias do Estado deverão contribuir para o incremento do nível de Segurança Nacional, com particular ênfase sobre:

- o aperfeiçoamento de processos para o gerenciamento de crises;
- a integração de todos os órgãos do Sistema de Inteligência Nacional (SISBIN);

- a prevenção de atos terroristas e de atentados massivos aos Direitos Humanos, bem como a condução de operações contraterrorismo, a cargo dos Ministérios da Defesa e da Justiça e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR);

- as medidas para a segurança das áreas de infraestruturas críticas, incluindo serviços, em especial no que se refere à energia, transporte, água e telecomunicações, a cargo dos Ministérios da Defesa, das Minas e Energia, dos Transportes, da Integração Nacional e das Comunicações, e ao trabalho de coordenação, avaliação, monitoramento e redução de riscos, desempenhado pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR);

- as medidas de defesa química, bacteriológica e nuclear, a cargo da Casa Civil da Presidência da República, dos Ministérios da Defesa, da Saúde, da Integração Nacional, das Minas e Energia e da Ciência e Tecnologia, e do GSI-PR, para as ações de proteção à população e às instalações em território nacional, decorrentes de possíveis efeitos do emprego de armas dessa natureza;

- as ações de defesa civil, a cargo do Ministério da Integração Nacional;

- as ações de segurança pública, a cargo do Ministério da Justiça e dos órgãos de segurança pública estaduais;

- o aperfeiçoamento dos dispositivos e procedimentos de segurança que reduzam a vulnerabilidade dos sistemas relacionados à Defesa Nacional contra ataques cibernéticos e, se for o caso, que permitam seu pronto restabelecimento, a cargo da Casa Civil da Presidência da República, dos Ministérios da Defesa, das Comunicações e da Ciência e Tecnologia, e do GSI-PR;

- a execução de estudos para viabilizar a instalação de um centro de pesquisa de doenças tropicais para a região amazônica, a cargo dos Ministérios da Defesa, da Ciência e Tecnologia, da Saúde e órgãos de saúde estaduais e municipais;

- medidas de defesa contra pandemias; e

- o atendimento aos compromissos internacionais relativos à salvaguarda da vida humana no mar e ao tráfego aéreo internacional, a cargo do Ministério da Defesa, por intermédio dos Comandos da Marinha e da Aeronáutica, respectivamente, e do Ministério das Relações Exteriores;

Disposições Finais

Os documentos complementares e decorrentes da presente Estratégia Nacional de Defesa, cujas necessidades de elaboração ou atualização atendem às exigências desta Estratégia, deverão ser confeccionados conforme o quadro a seguir:

PRAZO	TAREFA A REALIZAR	RESPONSÁVEL
31/12/2010	Planos Estratégicos que servirão de base para os Planos de Campanha dos Comandos Conjuntos, para cada HE	MD
30/06/2009	Planos de Equipamento e Articulação das Forças Armadas (2009-2030)	MD e Forças Armadas
30/09/2009	Proposta de Projeto de Lei de Equipamento e Articulação da Defesa Nacional a ser submetida ao Presidente da República	CC e MD
31/03/2009	Atualização da Política de Ciência, Tecnologia e Inovação para a Defesa Nacional e instrumentos normativos decorrentes.	MD e MCT
31/03/2009	Atualização da Política Nacional da Indústria de Defesa	MD, MF, MDIC, MPOG MCT e SAE
31/03/2009	Proposta de estabelecimento de parcerias estratégicas com países que possam contribuir para o desenvolvimento de tecnologia de ponta de interesse para a defesa	MD, MRE e SAE

PRAZO	TAREFA A REALIZAR	RESPONSÁVEL
31/03/2009	Proposta de estabelecimento de ato legal que garanta a alocação, de forma continuada, de recursos financeiros específicos, para viabilizar o desenvolvimento integrado e a conclusão de projetos relacionados à defesa nacional.	CC, MF, MD, MPOG e SAE
30/06/2009	Proposta de dispositivos necessários a viabilizar investimentos nas Forças Armadas a partir de receitas eventualmente geradas pelos bens imóveis da União, administrados pelas Forças.	CC, MD, MF e MPOG
30/06/2009	Proposta de uma legislação específica que possibilite a aplicação, nas Forças Armadas, dos recursos provenientes do recolhimento de taxas e serviços	CC, MD, MF e MPOG
30/06/2009	Projeto de Lei com a nova Estrutura Militar de Defesa contemplando a estruturação de núcleos de Estados-Maiores Conjuntos vinculados ao MD.	CC e MD
30/06/2009	Apresentação de estudo de viabilidade para a criação e regulamentação de um Serviço Civil, em todo o território nacional, a ser prestado por cidadãos que não forem designados para a realização do Serviço Militar	CC, MD, MPOG e SAE, MEC e SAÚDE
30/06/2009	Projeto de Lei propondo a criação de quadro específico de Especialistas de Defesa, para a inclusão no Plano Único de Carreira dos servidores da área de defesa, em complementação às carreiras existentes na administração civil e militar	CC, MD e MPOG
30/06/2009	Plano de Transferência da ESG para Brasília e proposta de medidas complementares necessárias	MD
31/03/2009	Projeto de Lei alterando a Lei de Criação da ESG, viabilizando a criação de cargos DAS	CC, MD e MPOG
30/06/2009	Proposta de Política de Ensino para as Forças Armadas, em particular no nível de Altos Estudos	MD e MEC
31/03/2009	Proposta de Modificação da Lei do Sistema Nacional de Mobilização	CC, MD e SAE
30/06/2009	Projeto de Lei propondo nova estrutura do MD, com a criação de órgão encarregado do processo de aquisição de produto de defesa, devidamente integrado ao processo de catalogação de material	CC, MD e MPOG
31/03/2009	Proposta de criação de estrutura, subordinada ao MD, encarregada da coordenação dos processos de certificação, de metrologia, de normalização e de fomento industrial	MD, MDIC e MPOG
31/03/2009	Proposta de modificações na Lei nº 8.666 e legislação complementar, possibilitando regime jurídico e econômico especial para compras de produtos de defesa junto às empresas nacionais	CC, MD, MDIC, MT, MPOG e SAE
31/03/2009	Proposta de modificações na legislação referente à tributação incidente sobre a indústria nacional de defesa, por meio da criação de regime jurídico especial que viabilize incentivos e desoneração tributária à iniciativa privada na fabricação de produto de defesa prioritário para as Forças Armadas	CC, MD, MDIC, MF, MT, MPOG e SAE
31/03/2009	Proposta de modificações na legislação referente à viabilização, por parte do Ministério da Fazenda, de procedimentos de garantias para contratos de exportação de produto de defesa de grande vulto	CC, MD, MF, MT, MDIC e SAE
30/06/2009	Propostas de alterações na LCP 97, na LCP 117 e na Lei nº 9.299, para adequá-las à Estratégia Nacional de Defesa	CC e MD

A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA E SEUS DOCUMENTOS DECORRENTES SERÃO COMPLEMENTADOS POR ANEXOS. TAIS ANEXOS FORMULARÃO PLANOS PARA DIVERSAS HIPÓTESES DE EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS. SERÃO ELABORADOS, SOB A DIREÇÃO

DO MINISTRO DA DEFESA, PELO ESTADO-MAIOR CONJUNTO DAS FORÇAS ARMADAS E PELOS ESTADOS-MAIORES DAS TRÊS FORÇAS.